



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 006, DE 17 DE MAIO DE 2023

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 023/2023**, que altera a Lei nº 3.499, de 16 de abril de 2015, que institui e disciplina gratificações mensais aos servidores municipais ocupantes dos cargos de Agente Comunitário de Saúde (ACS), Agente de Combate às Endemias (ACE), bem como aos Agentes de Combate às Endemias no exercício das funções gratificadas de supervisor geral, supervisor de combate às endemias e no desenvolvimento de atividades de aplicação de inseticidas, utilizando equipamento portátil motorizado e dá outras disposições.

Atenciosamente,

BRUNO MARGOTTO MARIANELLI
Prefeito do Município de Linhares





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º 023/2023, que altera a Lei n.º 3.499, de 16 de abril de 2015, que institui e disciplina gratificações mensais aos servidores municipais ocupantes dos cargos de Agente Comunitário de Saúde (ACS), Agente de Combate às Endemias (ACE), bem como aos Agentes de Combate às Endemias no exercício das funções gratificadas de supervisor geral, supervisor de combate às endemias e no desenvolvimento de atividades de aplicação de inseticidas, utilizando equipamento portátil motorizado e dá outras disposições, acolhendo o parecer da Procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto alterar a Lei n.º 3.499, de 16 de abril de 2015, que institui e disciplina gratificações mensais aos servidores municipais ocupantes dos cargos de Agente Comunitário de Saúde (ACS), Agente de Combate às Endemias (ACE), bem como aos Agentes de Combate às Endemias no exercício das funções gratificadas de supervisor geral, supervisor de combate às endemias e no desenvolvimento de atividades de aplicação de inseticidas, utilizando equipamento portátil motorizado e dá outras disposições.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 023/2023, nota-se que o nobre vereador, criador da propositura, pretende alterar a Lei n.º 3.499, de 16 de abril de 2015, que disciplina sobre gratificações mensais dos servidores municipais que especifica.





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Para tanto, estabelece no artigo 1º:

Art. 1º O artigo 2º da Lei nº 3.499, de 16 de abril de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação, o parágrafo único transformado em parágrafo primeiro, sendo acrescido o parágrafo segundo, com a seguinte redação:

Art. 2º *No que concerne ao cargo de Agente de Combate às Endemias, as gratificações instituídas por esta lei só abrangerão aqueles que exerçam atividades externas consideradas como atividades de campo.*

§ 1º *São consideradas atividades de campo aquelas desenvolvidas pelos Agentes de Combate às Endemias no exercício de sua função, junto a domicílios diversos, nas diversas áreas do Município de Linhares.*

§ 2º *Será garantido aos Agentes de Combate às Endemias condições dignas de trabalho, compatíveis ao exercício da função, atendendo as necessidades básicas durante a jornada de trabalho.*

Na sequência, traz diversas alterações no artigo 4º de referida Lei Municipal que versa sobre os valores das gratificações:

Art. 2º O artigo 4º da Lei nº 3.499, de 16 de abril de 2015, passa a vigorar com nova redação em seus incisos; nova redação nos parágrafos 1º e 3º e acréscimo dos parágrafos 6º, 7º, 8º e 9º. Permanecem com o texto inalterado os parágrafos 2º, 4º e 5º.

Art. 4º *Os valores das gratificações instituídas por esta lei são fixadas nos seguintes termos:*

I - A título de produtividade, o valor da gratificação para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias será de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por mês, com reajustes anuais.

II - Para a função gratificada de Supervisor Geral e Supervisor de Combate às Endemias, a gratificação por produtividade será de R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) por mês, com reajustes anuais.

III - Para a função gratificada de Supervisor Geral de Combate às Endemias, o valor da gratificação de função será de R\$ 433,00 (quatrocentos e trinta e três reais) por mês, com reajustes anuais. IV - Para as funções gratificadas de Supervisor de Combate às Endemias e Agente de Combate às Endemias no desenvolvimento de atividades de aplicação de inseticida utilizando equipamento portátil motorizado (UBV Leve Costal); o valor da gratificação de função será de R\$ 305,00 (trezentos e cinco reais) por mês, com reajustes anuais.

§ 1º *Para efeito de mensuração da produtividade e meta dos Agentes de Combate às Endemias, será considerado o quantitativo mínimo de 800 (oitocentos) imóveis visitados por bimestre, atestado pelo Diretor do Departamento de Risco Ambiental e Controle de Zoonoses do Município de Linhares-ES.*

(...)

§ 3º *Não haverá perda ou prejuízo da gratificação de produtividade prevista nesta Lei, para o servidor que apresentar até o máximo de 15 (quinze) dias de falta durante o mês, comprovadas por atestado médico ou se ausentar do trabalho por motivos previstos no artigo 147 da Lei nº 1.347, de 25 de janeiro de 1990, respeitando a média diária de 20 (vinte) imóveis por dia nos dias restantes.*





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

(...)

§ 6º. *No desenvolvimento das atividades de campo em pontos estratégicos, que exigem exclusividade da jornada de trabalho para a conclusão efetiva dos trabalhos, como nos equipamentos públicos cemitérios, cada visita diária de fiscalização será computada com a cota equivalente à média diária.*

§ 7º *Na mensuração da produtividade dos Agentes de Combate às Endemias será computado o tempo de serviço destinado à capacitação e aperfeiçoamento profissional; e não haverá prejuízo do pagamento nos casos de feriados, pontos facultativos, e condições climáticas adversas, devendo, em qualquer caso citado nesse parágrafo, ser realizado o pagamento conforme a média produzida pelos agentes em condições normais de trabalho.*

§ 8º *A carga horária de trabalho dos Agentes de Combate às Endemias será flexibilizada, quando o relevo e as condições climáticas não forem favoráveis a regular desempenho das funções.*

§ 9º *Deverá ser estabelecido, mediante ato interno da chefia imediata, horário especial da jornada de trabalho entre os dias 01 de novembro à 31 de março, com a redução da carga horária de 40 (quarenta) para 30 (trinta) horas semanais, sem prejuízo da produção diária.*

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, nota-se que o comando normativo invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa, dispondo sobre regime jurídico de cargos do Poder Executivo.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito à independência e harmonia entre si, o que se materializa no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

No mesmo sentido dispõe o artigo 63 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei Orgânica do Município em seu artigo 31, III, versa:

Art. 31 A iniciativa das leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão de Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as Leis que disponham sobre:

[...]

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal, Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre servidores públicos do Poder Executivo, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º da Constituição Federal/1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

6200309340 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.768, DE 31 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE "CRIA GRATIFICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA AOS SERVIDORES DA SAÚDE DURANTE A VIGÊNCIA DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19), NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO". LEGISLAÇÃO COMBATIDA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CRIA "GRATIFICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA", INTERFERINDO DIRETAMENTE NAS RELAÇÕES EXISTENTES ENTRE O PODER EXECUTIVO E SEUS SERVIDORES. Sujeição a regra de iniciativa prevista no artigo 112, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "b" da Constituição Estadual. Gratificações que encerram vantagens concedidas aos servidores públicos em decorrência da contraprestação ou retribuição de um serviço especial prestado ou, ainda, em virtude de condições pessoais do servidor, ensejando claro impacto remuneratório, e, conseqüentemente, orçamentário. Verdadeira inovação em seara afeta à gestão orçamentária, sem prévia previsão e planejamento das respectivas despesas. Invasão em esfera de iniciativa reservada ao chefe do executivo. Violação ao princípio da reserva legal. Artigo 3º, da Lei nº 6.768/2020, que autoriza o poder executivo a estabelecer, por meio de ato normativo infralegal, os "critérios de concessão e os limites da gratificação". Artigo 37, inciso X da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos municípios, por força do artigo 345, da Constituição Estadual. Expressa determinação para que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por Lei específica. No mesmo sentido, o artigo 112, § 1º, inciso II, alínea "b" c/c artigo 345, *caput*, da Constituição Estadual, segundo o qual o regime jurídico dos servidores públicos só pode ser modificado por Lei de iniciativa do chefe do poder executivo. Inconstitucionalidade (formal e material) da legislação impugnada. Procedência da representação. Maioria. (TJRJ; ADI 0010307-42.2022.8.19.0000; Rio de Janeiro; Tribunal Pleno e Órgão Especial; Relª Desª Marília de Castro Neves Vieira; DORJ 03/05/2023; Pág. 344) *Sem grifos no original

6501107178 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO LIMINAR PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA. LEI MUNICIPAL Nº 6167/2004. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. Estabelece em cinco dias úteis o prazo para emissão da Certidão de Diretrizes do Uso do Solo, por parte da Prefeitura Municipal de Marília, sob pena de responsabilização administrativa do servidor público municipal encarregado do setor. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que tratam da estrutura ou atribuições dos órgãos da Administração Pública e regime jurídico de servidores públicos. Violação ao princípio da separação dos poderes. Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional, na íntegra, a Lei local vergastada. (TJSP; ADI 2183261-65.2022.8.26.0000; Ac. 16445038; São Paulo; Órgão Especial; Relª Desª Luciana Bresciani; Julg.





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

08/02/2023; DJESP 27/02/2023; Pág. 3590) *Sem grifos no original

89703350 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI Nº 3.104/21, DO MUNICÍPIO DE MATEUS LEME. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. INTERFERÊNCIA NO ÂMBITO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. VÍCIO VERIFICADO. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. REQUISITOS PRESENTES. LIMINAR DEFERIDA. 1. A edição de norma, por iniciativa do Poder Legislativo, que envolve matéria relativa a regime jurídico de servidor público do Município, sugere violação do princípio fundamental da separação de poderes, por interferir na autonomia administrativa e financeira atribuída ao Poder Executivo. 2. Constatada a presença dos requisitos legais, defere-se a medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. 4. Cautelar deferida. (TJMG; ADI 2762033-79.2021.8.13.0000; Órgão Especial; Rel. Des. Júlio Cezar Gutierrez; Julg. 16/03/2022; DJEMG 18/03/2022) *Sem grifos no original

6200173559 - DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.747/2020 QUE DISPÕE SOBRE A PROMOÇÃO DE SARGENTOS POR TEMPO DE SERVIÇO E DOS CURSOS (CAS, CASES OU CASAS), NA POLÍCIA MILITAR E NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Procedência da representação. Diploma impugnado que cuida do regime jurídico dos servidores públicos civis e militares do ESTADO DO Rio de Janeiro, ao dispor sobre a promoção de sargentos por tempo de serviço e dos cursos (CAS, CASES OU CASAS), na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar do ESTADO DO Rio de Janeiro, matéria afetada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre temas caros à Administração Pública, como determina o texto constitucional federal, de absorção obrigatória pelos estados e municípios. Violação da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para proposta de Lei que importe em alteração do regime jurídico do servidor público. Possível aumento de despesa sem a indicação da correlata fonte de custeio. Rejeição dos embargos de declaração. (TJRJ; ADI 0062301-46.2021.8.19.0000; Rio de Janeiro; Rel. Des. Nagib Slaibi Filho; DORJ 17/08/2022; Pág. 130) *Sem grifos no original

6500273699 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 647, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2020, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A GARANTIA DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL DO MAGISTÉRIO AOS TITULARES DE CARGO DA CARREIRA QUE OCUPAREM OS





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

CARGOS DE DIRETOR, COORDENADOR, SUPERVISOR E A FUNÇÃO DE VICE-DIRETOR NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. VÍCIO DE INICIATIVA. Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre regime jurídico e aposentadoria de servidor público. Inteligência do artigo 24, §2º, 4, da Constituição Estadual. Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre previdência social. Inteligência do artigo 24, XII, da Constituição Federal. Necessidade de tratamento uniforme da legislação suplementar municipal. Tema 965 originário da Repercussão Geral no RE 797.705, do C. STF. Precedentes deste C. Órgão Especial e da Corte Suprema. Ação procedente, com ressalva. (TJSP; ADI 2007166-20.2021.8.26.0000; Ac. 15432328; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Damião Cogan; Julg. 23/02/2022; DJESP 05/04/2022; Pág. 3281) *Sem grifos no original

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que, decorre do sistema constitucional brasileiro da técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:

Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impositivas, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

Desta feita, tendo o presente Autógrafo versado sobre regime jurídico de cargos do Poder Executivo, portanto, matéria de competência privativa do Poder Executivo, evidente a sua inconstitucionalidade formal, em face do descrito vício de iniciativa e da violação dos princípios da independência e harmonia entre os poderes.

Em outras palavras, em tema concernente ao regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, a implementação da providência está reservada ao Chefe do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei, quando necessária,





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Deste modo, o Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, a presente proposição não cumpriu com a determinação constante no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prevê:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

*Sem grifos no original

Sobre o tema, importante trazer à baila as recentes as jurisprudências abaixo transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos." (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 19-08-2020).

*Sem grifos no original

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.583, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE 'CONCEDE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

URBANO - IPTU AO IMÓVEL HABITADO POR PORTADOR DE DOENÇA GRAVE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE VEICULOU BENEFÍCIO FISCAL DESACOMPANHADA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 113 DO ADCT, NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA E POR ISSO APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816) E DESTA CORTE (ADI 5009213-38,2019.8.24.0000). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

É viável o controle concentrado da lei municipal tendo como parâmetro norma da Constituição Federal quando esta for de reprodução obrigatória, ainda que ela não conste formalmente do texto da Constituição estadual (STF - ADI 5646, Rel. Min. Luiz Fux).

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 13 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos" (ADI 5816, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5007502-95.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 04-11-2020).

*Sem grifos no original

Frisa-se, ainda, que conforme recente orientação firmada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal na ADI 5816 de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, citada nos julgados acima transcritos, o art. 113, do ADCT é de observância obrigatória a todos os entes federados:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.

2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado,





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

dirigi-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

*Sem grifos no original

A norma constitucional em exame, portanto, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios, o que resta ainda mais nítido em face do teor do artigo 20, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 20 O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.
[...]

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), em seu artigo 15 e seguintes também prevê o seguinte:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

[...]

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e
- b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

Importante trazer à baila também a redação do artigo 169 da Constituição Federal, que foi reproduzido no artigo 123 da Lei Orgânica do Município de Linhares/ES:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Deste modo, em análise ao autógrafo em apreciação verifica-se que o mesmo contraria as disposições legais existentes sobre a matéria, uma vez que disciplinando assunto que acarreta aumento de despesa está desacompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesas, revelando a incompletude do processo legislativo da presente proposição e via de consequência sua inconstitucionalidade formal.





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Denota-se, assim, que o Projeto de Lei impugnado além de conter vício de iniciativa, não está de acordo com as normas orçamentárias previstas no ordenamento jurídico Brasileiro.

Destaca-se, também, que com fulcro nos fundamentos acima esboçados foi ajuizada pelo Prefeito deste Município a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita sob o número 5004225-13.2022.8.08.0000, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em face da Lei Municipal nº 4.042/2022 que determinou a obrigatoriedade de instalação de mecanismos que ofereçam acessibilidade à pessoa com deficiência às praias do referido município.

Após a devida instrução processual supracitada Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada procedente nos termos da ementa abaixo colacionada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.042/2022, DE LINHARES, ES. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFEITO EX TUNC.

1. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal a lei municipal promulgada com a rejeição ao veto aposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal à Emenda parlamentar que implique aumento de despesa em desconformidade à proposta apresentada pelo Prefeito. Precedentes STF e TJES.
2. A Inconstitucionalidade em questão ocorreu em função do aumento das despesas da Administração Pública Municipal sem prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro, sem prévia adequação da lei em análise com a lei orçamentária anual e, por fim, sem compatibilidade da lei em questão com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e, por tudo isso, a Lei n.º 4.042/2022, do Município de Linhares/ES, deve, como dito acima, deve ter sua inconstitucionalidade formal reconhecida, pois, a Câmara, ao promulgá-la, violou de forma frontal as disposições do art. 152 da Constituição Estadual e, ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, e, por fim, os artigos 15 e 16, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000.
3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente com efeito ex tunc.

Convém destacar, ainda, que a própria Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares/ES quando da análise do Projeto de Lei exarou Parecer contrário à sua aprovação, a uma porque o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal, a duas porque padece de ilegalidade por violação da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal o projeto de lei que cria despesa sem indicação da fonte de custeio.





PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

De forma similar foi o Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES.

Por sua vez, a Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização e Controle da Câmara Municipal de Linhares/ES, opinou pela inviabilidade do projeto de lei diante da ausência da juntada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa.

Entretanto, mesmo diante de supracitadas manifestações no âmbito do Processo Legislativo, referido projeto de lei que deu origem ao autógrafo em análise, não foi devidamente instruído, o que pode ser constatado através do acesso online ao Sistema de Processo Legislativo Eletrônico disponibilizado no site da Câmara Municipal de Linhares por meio do link <https://linhares.camarasempapel.com.br/processo.aspx?id=260442&termo=agente+comunitario+de+saude>.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como a Lei Orgânica do Município, versa sobre matéria relativa à servidores públicos do município, com a invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo e em dissonância com os princípios de ordem orçamentária.

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **023/2023**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.


BRUNO MARGOTTO MARIANELLI
Prefeito do Município de Linhares



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3200360038003500370037003A005000

Assinado eletronicamente por **DOUGLAS RODRIGUES DE BARROS** em 22/05/2023 07:19

Checksum: **3254A6C4757807A957061624CB24432A7E31951412883ABF00AFE5D5C60273A2**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200360038003500370037003A005000, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.