



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

MENSAGEM Nº 045/2020

Santa Luzia, 30 de junho de 2020

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência, com cordiais cumprimentos, para comunicar que, com base no § 1º do art. 53 e no inciso IV do art. 71 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO integral à Proposição de Lei nº 037/2020**, que *“Institui o ‘O Dia Municipal de Combate ao Coronavírus’, dispõe sobre sua inclusão no Calendário Oficial do Município, e dá outras providências”*, de autoria do Vereador Zé Cláudio.

Verificados os pressupostos essenciais para as razões que adiante se apresentam, temos o conflito ensejador da oposição por motivação de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público nos seguintes termos:

Razões do Veto:

Em que pese a louvável e meritória preocupação do legislador com a matéria objeto da Proposição em análise, depreende-se da leitura do texto da proposta *sub examine* a inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, pelas razões a seguir expostas.

I - DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS E DAS AÇÕES ADOTADAS PELO EXECUTIVO

Inicialmente, vale ressaltar que, nos termos do art. 6º da Constituição Federal, de 1988, a saúde pública é a saúde de toda a coletividade, cabendo ao Estado proteger a sociedade das condutas que possam atingir ou colocar em risco a saúde dos indivíduos.

PROTOCOLADO

30 / 06 / 2020

Christiano Xavier
Câmara Municipal de Santa Luzia

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Nesse sentido, a Organização Mundial da Saúde - OMS declarou, no dia 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo Coronavírus - COVID-19 constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional - ESPII, que é o mais alto nível de alerta da OMS, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional, sendo posteriormente caracterizado pela citada Organização como uma pandemia.¹

Ademais, é de conhecimento geral que a pandemia da doença infecciosa causada pelo novo COVID-19, caracterizada como grave emergência de saúde pública, acarreta desafios de grande complexidade para diversos países, inclusive para o Brasil e, por conseguinte, para seus entes federados.

Diante dessa situação, em recente decisão do Supremo Tribunal Federal² publicada no dia 15 de abril de 2020, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 672, o Ministro Alexandre de Moraes discorreu nos seguintes termos:

“.....
A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196

¹ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Folha informativa - COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)*. Disponível em

https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875.

²SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (Med. Liminar) - 672*. Acompanhamento Processual. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>>. Acesso em: 22 abr. 2020.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

No presente momento, existe uma ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem estar da população.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus - COVID-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

Nas últimas semanas, várias questões relacionadas ao enfrentamento da pandemia chegaram, em sede de Jurisdição Constitucional, ao conhecimento da CORTE, tendo sido proferidas inúmeras decisões, nas quais se reconhece a grandeza dos efeitos que podem se originar da pandemia e a extrema necessidade de coordenação na destinação prioritária de recursos e esforços para a saúde pública, no sentido de minimizar seus reflexos nefastos.”(grifos acrescidos).

.....”

Diante disso, diariamente os entes federativos divulgam a adoção de medidas urgentes e eficazes de prevenção, combate e enfrentamento ao COVID-19, instituídas com a finalidade de reduzir o número de casos da transmissão da doença, de forma a evitar um colapso nos sistemas de saúde e ter maior controle sobre a enfermidade.

Ademais, observa-se diante da situação excepcional de crise causada pelo citado vírus, diversas normas têm sido editadas em âmbito federal, estadual e municipal, instituindo medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente COVID-19.

Cite-se como exemplo, a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

importância internacional decorrente do coronavírus; o Decreto Federal nº 10.282, que “Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais”, de 20 de março de 2020; o Decreto Estadual nº 47.886, que “Dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), institui o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 e dá outras providências”, de 15 de março de 2020.

Em âmbito municipal, de forma específica, já foram editados diversos Decretos no mesmo sentido, tais como, o Decreto nº 3.540, de 13 de março de 2020, que “Declara SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA em Saúde Pública no Município de Santa Luzia, em razão de surto de doença respiratória – 1.5.1.1.0 – Coronavírus e dispõe sobre as medidas para seu enfrentamento, previstas na Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020”; o Decreto nº 3.545, de 25 de março de 2020, que Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus - COVID-19; o Decreto nº 3.553, de 07 de abril de 2020 que “Reconhece o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo agente Coronavírus - COVID-19”, dentre outros.

Diante disso, ao ser consultada acerca da Proposição em análise, a Secretaria Municipal de Saúde³, pasta a qual é afeta a matéria objeto da presente análise, esclareceu que o Executivo, por intermédio da citada Secretaria competente, já vem atuando em várias frentes no Combate ao COVID-19, sendo que as formas de inibição da disseminação e os devidos cuidados tem sido extensamente divulgados, seja por meio dos recursos disponíveis na internet, como, por exemplo, as mídias sociais, bem como por meio de ações de promoção da saúde realizadas por meio da mencionada Secretaria Municipal.

³ CI nº 539/2020/SMS

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Ademais, a supracitada Pasta mencionou ainda que o Município de Santa Luzia foi o primeiro município no Estado de Minas Gerais a tomar medidas céleres e de forma antecipada com o intuito de se ter um controle da doença.

Assim, em que pese louvável a intenção da Proposição de Lei *sub examine*, ressalta-se que a pandemia do COVID-19 já tem sido tratada em âmbito municipal com a devida seriedade, com todos os meios necessários para o esclarecimento da população, bem como para o seu controle diuturnamente, o que faz com que a proposta seja contrária ao interesse público.

Seguindo essa esteira, observa-se ainda que o legislador deve se atentar também à realidade e efetividade da norma como seus requisitos. Nesse sentido, o mestre Kildare Gonçalves Carvalho⁴ explica que “a lei deve levar em conta a realidade social, política, econômica, entre outras, que visa regular, destacando que o jurista não tira sua regra do nada e não edifica no vazio”.

É preciso atenção ainda, quanto à efetividade que determinada norma terá na sociedade, pois de nada adiantaria a edição de uma norma jurídica que não teria aplicabilidade ou necessidade. E, nesse caso, a proposição em comento carece de eficácia social, mostrando-se, novamente, contrária ao interesse público.

II - DA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Destarte, verifica-se que a proposição *sub examine* se mostra inconstitucional ainda em desrespeito ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Carta Magna que dispõe que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Nesse sentido, depreende-se que no modelo jurídico brasileiro, o ponto mais importante relacionado às cláusulas de reserva legal, se dá com relação às matérias cuja iniciativa são do Chefe do Poder Executivo, por incidirem em aumento de despesa

⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

pública ou na gestão do município e suas políticas públicas, onde não há qualquer possibilidade de avocação da competência pelo Poder Legislativo. Dessa forma, como é corrente na prática do processo legislativo, leis municipais nascidas nas Câmaras de Vereadores, dispendo sobre a organização e estrutura da administração, suas políticas públicas e de seus serviços públicos de modo que importem em impacto orçamentário não previsto pelas Leis Orçamentárias, contêm vício insanável de inconstitucionalidade porque ferem a competência do chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a administração do município e a organização dos órgãos da Administração Pública.⁵

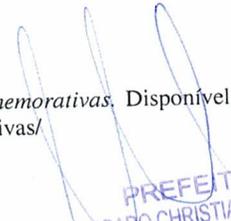
Ademais, a função predominante do Poder Executivo consiste em administrar. Assim como cabe ao Poder Judiciário a função jurisdicional e ao Poder Legislativo a função legislativa. Portanto, existem funções afetas a cada Poder, sem é claro neutralizar eventuais exceções. O que se veda com isso é a invasão de um Poder na esfera de exercício da função predominantemente afeta a outro Poder. Tal ocorrência implicaria em desrespeito à tripartição de Poderes prevista na Constituição Federal. Em decorrência disso, projetos que onerem o erário e importem em aumento de custo efetivo para a Administração ou influam em sua estrutura e organização, são exclusivamente de iniciativa do Prefeito, pois é a ele que compete a previsão, organização e administração da coisa pública.⁶

Diante disso, observa-se que a proposta objeto desta Mensagem estabelece data (dia municipal) no calendário oficial de eventos do Município, com a previsão de comemoração anual, contendo palestras sobre prevenção e medidas básicas de tratamento e contenção do Coronavírus. E, sendo assim, por meio da presente Proposição, o Poder Legislativo impõe, mesmo que de forma implícita, a obrigação de execução de programação anual ao Poder Executivo, o que, certamente, ocasionará gastos não previstos para o Município, em flagrante vício de iniciativa.

Destarte, há efetiva ocorrência de invasão do Poder Legislativo na competência

⁵ SOUSA, Marcos Paulo Jorge de. *Parecer Jurídico – Campanhas, Programas e Datas Comemorativas*. Disponível em: <https://uvesp.com.br/portal/noticias/parecer-juridico-campanhas-programas-e-datas-comemorativas/>

⁶ Ibidem


PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

administrativa afeta ao Chefe do Poder Executivo, estando o ato parlamentar em conflito com o disposto no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, que estabelece o Princípio da Separação dos Poderes.

Nesse sentido, veja a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF:

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.452/2000 EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DIPLOMA LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO

.....
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 organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual

.....
(RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). (ADI 2442, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019)”. (grifos acrescidos).


PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Ademais, é importante destacar a importância da transparência no que concerne ao dispêndio daquilo que se aprova em lei, a fim de se saber se há lastro fiscal suficiente para se sustentar inovações nas políticas públicas.

Isso porque nos termos do § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, a responsabilidade da gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

E na tentativa de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio, a citada Lei Complementar Federal limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita.

Vejam-se os dispositivos da referida norma, relacionados ao aumento da despesa por criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e atinente à despesa corrente criada por lei considerada obrigatória e de caráter continuado:

“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.

.....
§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;

.....
(grifos acrescidos)


PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

“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.

.....”
(grifos acrescidos)

Note-se que, além da necessária compatibilidade do ato legislativo ou administrativo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o inciso II do art. 16, acima transcrito, estabelece que haja “adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

Assim, conforme asseverado, o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares para o erário que, além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao conteúdo da matéria objeto da presente Proposição de lei, reitera-se que a pretensão de se criar obrigações para o Poder Executivo, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, torna evidente a inconstitucionalidade da proposta, vez que se trata de matéria de natureza eminentemente administrativa, cuja competência é atribuída ao Chefe do Poder Executivo.

É vedado ao Poder Legislativo adentrar na esfera de competência do Poder Executivo, subtraindo-lhe prerrogativa que lhe é exclusiva, o que se verifica dos arestos abaixo colacionados:

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

“EMENTA: LEI MUNICIPAL - EMENDA LEGISLATIVA QUE IMPLICA AUMENTO DE DESPESA - VÍCIO FORMAL CONSTATADO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CUSTEIO - INTERFERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA MUNICIPALIDADE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. A norma municipal inserida por emenda do Legislativo que implica aumento de despesa para o Município, especialmente sem a previsão da respectiva fonte de custeio, padece de inconstitucionalidade formal por vício de usurpação de competência, além de implicar uma interferência indevida na administração das contas municipais, incumbida ao Executivo Municipal, sob pena de vulneração ao princípio da separação de poderes”. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.18.068261-9/000, Relator(a): Des.(a) Márcia Milanez, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/04/2019, publicação da súmula em 06/05/2019). (grifos acrescentados).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE PARAPEBA - DECRETO LEGISLATIVO Nº 05/2016 QUE SUSTA OS EFEITOS DOS INCISOS V E VI DO DECRETO Nº 017/2014 DO EXECUTIVO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE O CONTROLE DE DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DO EXECUTIVO - INICIATIVA PARLAMENTAR - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO - VÍCIO FORMAL CONSTATADO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. - O Decreto de Lei que promove o aumento de despesas do Município viola o princípio da separação dos poderes e por isso se constitui em vício formal, uma vez que o legislador municipal adentra em seara exclusiva do chefe do Poder Executivo. - Pedido julgado procedente. Declarada a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 05/2016 cujo objeto é o de sustar os efeitos dos incisos V e VI do decreto nº 017/2014.” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.047026-6/000, Relator(a): Des.(a) Mariangela Meyer, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/03/2018, publicação da súmula em 18/04/2018). (grifos acrescentados).

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Logo, a presente matéria invade de modo indevido a chamada reserva de administração, constante do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, de 1988, ao dispor a respeito da instituição do “Dia Municipal do Combate ao Coronavírus”, contendo a realização de atividade dispendiosa para o Poder Executivo, o que se encontra em indubitável afronta ao Princípio da Separação de Poderes, disposto no art. 2º da Constituição Federal, de 1988.

Portanto, é inconstitucional a proposta de iniciativa parlamentar, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade.

III – CONCLUSÃO

Diante disso, por todos os motivos supracitados, a proposta se mostra inconstitucional por vício de iniciativa, em clara ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes, além de se mostrar contrária ao interesse público haja vista que o Executivo já vem adotando medidas constantes para a prevenção, combate e enfrentamento à pandemia do Coronavírus.

Dado o exposto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor veto total à Proposição de lei nº 037/2020, devolvendo-a, em obediência ao § 4º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal, ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa.

CHRISTIANO AUGUSTO XAVIER FERREIRA
PREFEITO MUNICIPAL

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166

Prefeitura Municipal de Santa Luzia	
PUBLICADO EM:	30/06/20
NOME:	Simão Jotão
MATRÍCULA:	2408
SERVIÇO DE PROTOCOLO	