



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

MENSAGEM Nº 058/2020

Santa Luzia, 23 de setembro 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 060/2020**, que *“Obriga médicos e dentistas a digitalizarem receitas e solicitações de exames no Município de Santa Luzia MG”*, de autoria do Vereador Waguinho.

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 INCONSTITUCIONALIDADE PELA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A CONSEQUENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Inicialmente, faz-se *mister* ressaltar a flagrante inconstitucionalidade da Proposição *sub examine* em razão da inobservância do princípio da separação dos Poderes. O supracitado preceito encontra-se consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, bem como no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, que dispõem, respectivamente, o seguinte:

PROTOCOLADO



23 / 09 / 2020
Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://200.187.70.77/cmsantaluzia/autenticidade> sob o identificador 310036003100330031003A005000



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 6º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Dessa forma, apesar de não haver dúvidas quanto a benevolente intenção do legislador, o referido ato normativo mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito federal e estadual, conforme se depreende da leitura dos dispositivos acima transcritos.

Isso porque, haja vista se tratar de matéria estritamente administrativa, somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de leis que criem, como se observa *in casu*, obrigações e deveres para órgãos municipais. Tal afirmação tem por fundamento o inciso II do art.º 90 da Constituição Estadual, de 1989, de aplicação extensível aos Municípios por força do § 1º do art. 165 da mesma norma.

Portanto, ao prever na Proposição que as unidades hospitalares públicas receberão do Poder Público o apoio técnico necessário para a implantação das disposições da proposta, nos termos do art. 2º, por exemplo, o Poder Legislativo impõe obrigações ao Executivo, o que não pode ser admitido, sob pena de usurpação de poder e invasão de competência.

Destarte, outra consequência decorrente da Proposição em análise é a violação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de analisar a conveniência e oportunidade das providências que a Lei almeja determinar, principalmente levando em consideração que tais providências causarão repercussões diretas no âmbito do Poder Executivo.

Sendo assim, infere-se que a matéria da Proposta em comento somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo, ressaltando-se que quando atos do Poder Legislativo não obedecem às regras previstas na Constituição Federal, de 1988, cabe ao Executivo o poder do veto de projetos de leis inconstitucionais.¹

¹ MAIZMAN, Victor Humberto. *Usurpação de competência*. Olhar jurídico. Artigos. 2020. Disponível em: <<https://www.olharjuridico.com.br/artigos/exibir.asp?id=900&artigo=usurpacao-de-competencia>>. Acesso em: 23 set. 2020.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Ademais, no que diz respeito às competências dos Poderes, Hely Lopes Meirelles² dispõe que:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita tão-somente preceitos para sua organização e direção.

.....
A interferência de um Poder em outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

.....
[...] toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.”
(grifos acrescentados).

Além disso, é pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que **ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar**, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por outro lado, **ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.**³

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo : Malheiros, 2008, p.618.

³ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Processo nº 0088290-40.2013.8.26.0000. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-00882904020138260000_17-06-13.doc.htm>. Acesso: 22 de set. 2020.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

A Proposta em comento, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes, razão pela qual resta demonstrada a inconstitucionalidade e ilegitimidade da mencionada Proposição, por impor, claramente, obrigações à Administração Pública Direta, de maneira a caracterizar ofensa ao art. 2º da Constituição Federal, de 1988, bem como ao art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989.

II - DA INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DO DISPÊNDIO NÃO PREVISTO

O art. 2º da Proposição de Lei nº 060/2020, dispõe expressamente o seguinte:

“Art. 2º - As unidades hospitalares públicas receberão do Poder Público apoio técnico necessário para implantação do novo modelo de receitas médicas impressas.”

Diante disso, depreende-se da leitura do dispositivo acima que embora não haja previsão expressa, caso fosse sancionada, a Proposição *sub examine* causaria dispêndio não previsto ao Poder Público Municipal, nos termos do art. 167 da Constituição Federal, de 1988 e do art. 161 da Constituição Estadual, de 1989 em inobservância dos limites estabelecidos na LRF.

Destarte, ao ser consultada acerca da viabilidade da Proposta, a Secretaria Municipal de Saúde⁴, pasta a qual é diretamente afeta a matéria a Proposição, manifestou-se afirmando que apesar de pertinente, a sanção da norma geraria despesas não previstas, haja vista que o Município não possui estrutura de equipamentos em todas as unidades de atendimento.

Sendo assim, observa-se que além de criar obrigações ao Executivo, a referida proposta de fato não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos decorrentes da instituição do Programa que, no caso, são evidentes, haja vista que ordenam

⁴ Comunicação Interna nº 925/2020 da Secretaria Municipal de Saúde





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

atividades novas na Administração Pública, cuja instituição demanda meios financeiros que não foram previstos nas leis orçamentárias.

Portanto, faz-se necessário salientar que a ausência dos referidos recursos impede o cumprimento da gestão financeira responsável, tendo em vista 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.

Nesse sentido, 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 na gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

Assim, com o intuito de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio financeiro, a citada Lei Complementar Federal limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita, nos termos dos arts. 16 e 17 que preveem o seguinte:

“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).

“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.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

§ 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”.

E, em complemento, a Lei Orgânica do Município assevera ainda, nos termos do inciso I do art. 144, que é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, conforme se observa *in casu*.

Dessa forma, conforme demonstrado, a Proposta se mostra inconstitucional haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao 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.

III - DA CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO DA PROPOSTA EM RAZÃO DE ANTINOMIA JURÍDICA

Conforme preceitua o Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho⁵, as normas jurídicas devem observar os seguintes requisitos: integralidade, irredutibilidade, coerência, correspondência e realidade.

Por **integralidade**, entende-se que a lei não deve ser lacunosa ou deficiente, dando margem à elaboração de outras normas tendentes a superá-la, causando confusão no ordenamento jurídico.

⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Portas Abertas. *Técnica Legislativa*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/copy_of_portas-abertas-1/Palestra%208.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

A **irredutibilidade** da lei exige que o ato legislativo expresse apenas o pertinente aos objetivos e fins a que visa, evitando excessos legislativos e reiteraões - o que poderá causar contradições e incoerências na ordem jurídica.

A **coerência** expressa a necessidade de se evitar contradições. A lei deve traduzir uma unidade de pensamento, evitando contradições lógicas e desarmonias conceituais que poderão acarretar insegurança e arbitrariedade na sua aplicação.

A **correspondência** da lei está na observância das demais normas que compõem o ordenamento jurídico, de forma a integrar-se harmonicamente no ordenamento.

A **realidade** da lei é a adequação à realidade social, política, econômica, cultural e histórica do povo. Essa adequação evita a edição de atos legislativos inócuos, de leis que não podem ser cumpridas. A ocorrência de disposições irreais redundará em arbitrariedade e irresponsabilidade legislativas, comprometendo a dignidade da legislação como instrumento de ordenação social.

Destarte, para a consecução desses objetivos, pressupõe-se um amplo trabalho de pesquisa que deve preceder o início da elaboração do projeto de lei. Assim, a partir desse trabalho preliminar, o legislador vai definir o objetivo específico do projeto e determinar os aspectos a serem normatizados, seu detalhamento e ramificações, devendo as ideias serem organizadas conforme sua concatenação lógica, de forma a constituírem uma estrutura coesa e coerente.⁶

Entretanto, depreende-se da leitura da Proposição que alguns dos requisitos acima descritos não foram observados quando da sua elaboração, acarretando antinomia jurídica.

Nesse sentido, nas palavras de Bruno José Ricci Boaventura⁷, se a isomorfia entre os elementos dos subsistemas é quebrada, ou seja, se um elemento fático não possui correspondente normativo, temos uma lacuna. Porém, **quando o fato é valorado de duas formas diferentes, tal quebra se dá entre as unidades dos elementos do subsistema normativo, originando então uma antinomia.**

O supracitado autor complementa ainda expondo que, estando presente no sistema jurídico, **o fenômeno da antinomia deverá ser suprido, pois o princípio da unidade do**

⁶ CAMARA MUNICIPAL DE MURIAÉ. *Técnica legislativa*. Disponível em: <<http://camaramuriaemg.gov.br/portal/wp-content/uploads/2018/08/apostila-tec-legislativa-unificada.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2020.

⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A solução das antinomias jurídicas aparentes inseridas na consolidação das leis*. Bruno José Ricci Boaventura. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2009/legistica/docs/solucao_antinomias.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

sistema jurídico formula a ideia teórica da coerência. Assim, toda e qualquer contradição, utilizando os procedimentos e critérios predefinidos, deverá ser eliminada para uma facilitação da aplicação do direito.

E, nesse caso, a proposição em comento carece de eficácia social, tendo em vista que o emprego de expressões diferentes e com significados diversos, torna inviável a aplicabilidade da norma, tendo em vista que não há como saber qual foi a real intenção do legislador quando da sua elaboração.

Diante disso, a fim de facilitar a visualização da citada antinomia na Proposição, transcreve-se a sua epígrafe, a ementa e o *caput* do art. 1º:

“Proposição de Lei nº 060, de 02 e setembro de 2020

*Obriga médicos e dentistas a **digitalizarem** receitas e solicitações de exames no Município de Santa Luzia MG.*

*Art. 1º - As receitas médicas e os pedidos de exame deverão ser **digitados** no computador e impressos pelo médico no momento da consulta, acompanhados de sua assinatura e carimbo, nos hospitais, ambulatórios, clínicas e consultórios médicos e odontológicos públicos e privados no Município de Santa Luzia-MG.*

.....”
(grifos acrescidos)

Assim, observa-se que a ementa da norma dispõe acerca da obrigatoriedade de **digitalização** das receitas e solicitações médicas e odontológicas, enquanto a parte normativa da Proposição prevê a obrigatoriedade de **digitação** das receitas médicas e pedidos de exames, tratando-se, portanto, de conceitos distintos.

Dessa forma, conforme mencionado anteriormente, é preciso atenção quanto à efetividade que determinada norma terá na sociedade, pois além do fato de a antinomia acarretar efeitos jurídicos concretos, de nada adiantaria a edição de uma norma jurídica que não teria aplicabilidade em razão de antinomia dentro da própria Lei, vez que **não é possível e nem prudente presumir a intenção do nobre edil quando da elaboração da Proposta.**





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Destarte, ressalta-se ainda que o ordenamento jurídico tem na *linguagem* a sua base e instrumento de expressão, razão pela qual, o correto emprego da linguagem do texto legal e das estruturas formais do discurso têm consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia de **segurança jurídica** para a Administração Pública, para o jurista, bem como para o cidadão.⁸

Ademais, os critérios ou regras fundamentais para solução de antinomia podem ser de três tipos, quais sejam, cronológico, hierárquico e da especialidade. Entretanto, conforme decidido reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal,⁹ **quando há choque entre dois dispositivos de uma mesma lei, a antinomia não pode ser resolvida pelos critérios da hierarquia ou da sucessividade no tempo, porque esses critérios pressupõem a existência de duas leis diversas, uma hierarquicamente superior à outra, ou esta posterior à primeira.** Nesse caso, que é o de mais difícil solução, o que é preciso verificar é se a antinomia entre os dois textos da mesma hierarquia e vigentes ao mesmo tempo é uma antinomia aparente, e, portanto, solúvel, ou se é uma antinomia real, e, conseqüentemente, insolúvel.

Diante disso, com o intuito de se evitar interpretações contraditórias, dúvidas e/ou equívocos entre os destinatários da norma quando da sua aplicação, podendo inclusive invalidar juridicamente a lei,¹⁰ e buscando-se equacionar a antinomia apresentada, mostra-se imperioso o veto da Proposição *sub examine* em razão de contrariedade ao interesse público por gerar antinomia dentro da própria norma.

IV- CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a proposta se mostra inconstitucional por vício de iniciativa, em clara ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes consagrado no art. 2º da Magna Carta e art. 6º da Constituição Estadual, de 1989, bem como pelo conseqüente impacto financeiro-orçamentário causado pelo dispêndio não previsto, em

⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Consultoria de Portas Abertas. Palestra 8 - Plenário 14. Técnica Legislativa*. p. 3. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/copy_of_portas-abertas-1>. Acesso em: 02 set. 2020.

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Habeas Corpus n. 68.793*. Presidente e relator Moreira Alves. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo74.htm>>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹¹ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 21 nov. 2019.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

desrespeito aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 167 da Constituição Federal, de 1988 e do art. 161 da Constituição Estadual, de 1989.

Ademais, a proposta se mostra ainda contrária ao interesse público em razão da ocorrência de antinomia dentro da própria norma, o que causa insegurança jurídica, torna inviável a sua correta e integral aplicação e, por conseguinte, faz com que a Lei seja inexecutável.

Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor veto total à Proposição de lei nº 060/2020, devolvendo-a, em obediência ao § 4º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal, ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa.

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32166

CHRISTIANO AUGUSTO XAVIER FERREIRA
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA

Prefeitura Municipal de Santa Luzia
PUBLICADO EM: 23/03/2020
NOME: Emanuel S. Oliveira
MATRICULA: 33540
SETOR DE PROTOCOLO

