



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

MENSAGEM Nº 072/2021

Santa Luzia, 17 de junho de 2021

Lincoln
RECEBIDO
Data: 17/06/2021 - 16:49
SECRETARIA GERAL
Câmara Municipal de Santa Luzia

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 0103/2021**, que “Institui o Programa Agente Cidadão no Município de Santa Luzia e o declara como serviço de utilidade pública”, de autoria do Vereador Lelei da Autoescola.

Verificados os pressupostos essenciais para as razões que adiante se expõem, 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 contrariedade ao interesse público e a inconstitucionalidade, pelas razões a seguir expostas.

I – DA OUVIDORIA-GERAL DO MUNICÍPIO E DA LEI MUNICIPAL Nº 4.096, DE 01 DE JULHO DE 2019

Observa-se que o parágrafo único do art. 1º da propositura determina que o Programa Agente Cidadão deverá observar os arts. 23 e 24 da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que “Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”.

Veja-se:

“Art. 1º

Parágrafo único. O Programa Agente Cidadão é instituído para atendimento aos arts. 23 e 24 da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

necessidade da Administração Municipal em oferecer ao cidadão mecanismos de avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação, em relação aos serviços públicos prestados.” (grifos acrescidos)

No entanto, a Lei nº 4.096, de 01 de julho de 2019, que “Cria a Ouvidoria Geral do Município, no âmbito do Poder Executivo, dispõe sobre a atuação dos responsáveis por ações de Ouvidoria e a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos, e dá outras providências”, **já estabelece em seu Capítulo XI a “Avaliação dos Serviços Públicos”.**

Veja-se:

“Capítulo XI

DA AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Art. 33. Os órgãos e entidades públicas abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, no mínimo, conforme os seguintes aspectos:

- I - satisfação do usuário com o serviço prestado;*
- II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;*
- III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;*
- IV - quantidade de manifestações de usuários; e*
- V - medidas adotadas para a melhoria e o aperfeiçoamento da prestação do serviço.*

§ 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada ano ou por outro meio adequado que assegure os resultados e garanta a finalidade almejada.

§ 2º O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado na respectiva página oficial da internet, bem como no Portal da Transparência Municipal.” (grifos acrescidos)

E, nesse sentido, observa-se que o citado art. 33 da Lei nº 4.096, de 2019, é extremamente similar ao art. 23 da Lei Federal nº 13.460, de 2017, o qual faz remissão o parágrafo único do art. 1º da propositura analisada.

Veja-se:





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

“Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

- I - *satisfação do usuário com o serviço prestado;*
- II - *qualidade do atendimento prestado ao usuário;*
- III - *cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;*
- IV - *quantidade de manifestações de usuários; e*
- V - *medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.*

.....”
(grifos acrescidos)

Isso ocorre porque a Lei nº 4.096, de 2019, ao dispor sobre a Ouvidoria-Geral do Município, **estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública, tudo em conformidade com o estabelecido na Lei Federal nº 13.460, de 2017.**

Nesse contexto, note-se que a proposta vetada determina que a Administração Municipal oferecerá ao cidadão mecanismos de avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação, em relação aos serviços públicos prestados, o que já é feito por meio da Ouvidoria-Geral do Município, nos termos da Lei nº 4.096, de 2019.

E, nessa perspectiva, o inciso XVI do *caput* do art. 5º da Lei nº 4.096, de 2019, já determina o papel de protagonismo do usuário frente à avaliação dos serviços públicos, *in verbis*:

“Art. 5º O usuário tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo cada agente público, órgão e entidade prestador de serviços públicos:

-
- XVI - *permitir ao usuário o acompanhamento da prestação e a avaliação dos serviços públicos;*

.....”
(grifos acrescidos)





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Seguindo essa esteira, a Ouvidoria-Geral do Município, quando consultada acerca da viabilidade da proposta em comento, se manifestou¹ no sentido que o referido órgão já **“cumpre o papel de avaliar os atendimentos e a satisfação geral dos usuários dos serviços públicos no Município”**. Conforme informações do referido órgão², os dados pertinentes são documentados, conforme estabelece a legislação vigente, podendo estes serem consultados no sítio eletrônico da Prefeitura.

Ademais, a Ouvidoria-Geral do Município informou que conta com “O Painel Resolveu?”, que é uma ferramenta criada pela Controladoria-Geral da União que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria que a Administração Pública recebe diariamente pelo sistema e-Ouv.

Link disponível para consulta em:

<http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>

Isso tudo, encontra respaldo na mencionada Lei Federal nº 13.460, de 2017, a qual prevê a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados pela Administração, por meio da Ouvidoria.

Veja-se:

“Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.” (grifos acrescidos)

Ressalta-se que o princípio da participação popular na Administração Pública está positivado no § 3º do art. 37 da Constituição Federal, de 1988, sendo a Ouvidoria um instrumento de democracia participativa.

Sendo assim, a propositura é flagrantemente contrária ao interesse público, tendo em vista que o tema, o qual se pretende disciplinar, já é efetivado por meio da Ouvidoria-Geral do Município, nos termos da Lei nº 4.096, de 2019, e em consonância com o estabelecido na Lei Federal nº 13.460, de 2017.

¹ Comunicação Interna nº 166/2021

² Comunicação Interna nº 166/2021





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Nessa perspectiva, vale mencionar o autor Luciano Henrique da Silva Oliveira³, que ensina acerca dos principais aspectos, os quais devem ser analisados, a fim de que uma proposição tenha juridicidade e atenda o interesse público.

Segundo o referido autor⁴, para que possa cumprir adequadamente seu papel de vetor da paz, da justiça e da harmonia social, o **Direito deve possuir organicidade, isto é, sistematização, coerência e unicidade, para que não haja entre as diversas regras e princípios jurídicos contradições, antinomias ou ilogicidades.**

Nesse sentido, LEAL⁵ destaca que “o intérprete procura sempre se orientar pelos princípios básicos do ordenamento jurídico para conservar o espírito de sistema no entendimento dos textos”, **lição que, sem dúvida, é aplicável também ao legislador, em sua função de criação das normas jurídicas.**

Desse modo⁶, ao analisar determinada proposição, **o legislador deve sempre verificar se a matéria por ela tratada já é assunto de outra norma em vigor, avaliando a conveniência de inserir nesta a inovação pretendida,** a fim de evitar a fragmentação do sistema jurídico e manter sua organicidade.

Além disso, percebe-se que a propositura contraria, mais uma vez, o interesse público, ao ferir outro atributo da juridicidade, qual seja, o da novidade. E, nessa toada, CARVALHO⁷ cita a novidade como sendo da essência do ato legislativo, servindo, justamente, para distinguir a lei do regulamento.

Sendo assim, observa-se que o assunto objeto da proposta em comento possui extrema similitude com a alguns dispositivos da Lei nº 4.096, de 2019, os quais já são observados na condução dos trabalhos da Ouvidoria-Geral do Município.

Portanto, conforme Luciano Henrique da Silva Oliveira, a lei só deve ser produzida se efetivamente se destinar a tal mister. Assim, uma norma que não inove o ordenamento jurídico, isto é, que não possua o atributo da novidade, será injurídica e, por conseguinte contrária ao interesse público.

³ Luciano Henrique da Silva Oliveira. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.

⁴ Luciano Henrique da Silva Oliveira. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.

⁵ Apud Luciano Henrique da Silva Oliveira. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.

⁶ Luciano Henrique da Silva Oliveira. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.

⁷ Apud Luciano Henrique da Silva Oliveira. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

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

Mais a mais, observa-se que a Proposição de lei nº 103/2021 acaba por invadir indevidamente matéria que é de competência do Poder Executivo, em flagrante inconstitucionalidade pela inobservância do princípio da separação de poderes.

Isso porque a operacionalização da proposta, a fim de estabelecer meios para oferecer ao cidadão mecanismos de avaliação dos serviços públicos prestados ficará à cargo do Poder Executivo, prova disso, é que a Ouvidoria-Geral do Município, órgão pertencente à estrutura do Poder Executivo, já concretiza o comando da propositura, conforme demonstrado no Tópico I desta Mensagem.

Além disso, nota-se a proposta *sub examine* é muito similar à Lei Municipal nº 5.086, de 24 de junho de 2020, que “Institui o Programa Agente Cidadão no Município de Contagem e o declara como serviço de utilidade pública”, do Município de Contagem. **Ocorre que a referida Lei Municipal foi fruto de um Projeto de lei de autoria do Executivo do Município de Contagem, conforme informações do sítio eletrônico da Câmara Municipal de Contagem⁸, respeitando-se o princípio da tripartição de poderes.**

Nesse contexto, a proposição analisada conflita diretamente com o inciso III do caput do art. 50 da Lei Orgânica do Município que determina que esse tipo de matéria é de iniciativa exclusiva do Prefeito.

Veja-se:

“Art. 50. São de iniciativa exclusiva do Prefeito, as leis que disponham sobre:

.....
III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos e órgãos da Administração Pública;

.....”
(grifos acrescidos)

⁸ Link disponível para consulta em:
http://legislativo.cmc.mg.gov.br:8080/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=19881





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Além disso, o princípio da separação de poderes 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:

*“Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifos acrescentados)*

*“Art. 6º São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifos acrescentados)*

Sendo assim, a proposta objeto desta Mensagem é uma hipótese de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa e dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente, como ocorreu na espécie.

Portanto, resta evidente que a iniciativa do Legislativo, nesse caso, invadiu a esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, deixando de observar o princípio da independência entre os poderes consagrados no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, e no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, maculando a Proposta de inconstitucionalidade em razão do vício de iniciativa, e ilegitimidade por impor, claramente, obrigações ao Poder Executivo Municipal.

Destaca-se, no que diz respeito às competências dos Poderes, lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“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





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

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).

Logo, a proposta em comento invade a esfera privativa do Prefeito, até porque, na realidade, a organização e funcionamento da máquina administrativa são atos exclusivos dele, o que restou inobservado na hipótese versada.

III – DA INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DO DISPÊNDIO NÃO PREVISTO

Conforme já exposto no Tópico II a propositura analisada guarda similitude com a Lei Municipal nº 5.086, de 2020, do Município de Contagem, a qual foi fruto de um projeto de lei de autoria Poder Executivo daquele ente federado.

E, nessa perspectiva, além de a proposta objeto desta Mensagem desrespeitar a tripartição de poderes constitucionalmente assegurada, ela acaba por criar um possível dispêndio não previsto.

É o que se infere, inclusive, do projeto de lei, o qual resultou a Lei Municipal nº 5.086, de 2020, do Município de Contagem, haja vista que este foi acompanhado, quando de sua elaboração, de uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro de R\$ 3.377.100,00 (três milhões trezentos e setenta e sete mil e cem reais), conforme informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Contagem⁹.

Ademais, no âmbito do Município de Santa Luzia, a Coordenadoria de Tecnologia da Informação¹⁰, setor afeto à Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoas, informou que a propositura analisada “é passível de gerar despesas

⁹ Link disponível para consulta em:
http://legislativo.cmc.mg.gov.br:8080/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=19881

¹⁰ Comunicação Interna nº 105/2021





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

para o Município, em especial para as aplicações que não são softwares de código aberto”.

Logo, a Proposição *sub examine* é passível de criar um dispêndio não previsto ao Poder Público Municipal, na hipótese de ser sancionada, 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 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

E, nesse sentido, os incisos I e II do *caput* do art. 161 da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, bem como os incisos I e II do *caput* do art. 144 da Lei Orgânica do Município, dispõem que ***são vedados o início de programa ou projeto não incluídos na Lei Orçamentária Anual e a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.***

Assim, observa-se a manifesta inconstitucionalidade da propositura por prever aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária, contrariando, inclusive, dispositivos da Constituição da República, de 1988, no mesmo sentido (incisos I e II do *caput* do art. 167).

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





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

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.*

§ 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 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*”.

Dessa forma, conforme demonstrado, a Proposta se mostra inconstitucional haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona possíveis gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, apesar de não haver dúvidas quanto a benevolente intenção do legislador, a propositura se mostra contrária ao interesse público, por carecer de eficácia social, ao não inovar no ordenamento jurídico (atributo básico de uma norma), tampouco respeitar a organicidade do ordenamento jurídico, tendo em vista que o seu objeto guarda extrema similitude com a Lei nº 4.096, de 2019, a qual criou a Ouvidoria-Geral do Município e estabeleceu métodos de controle social para a avaliação dos serviços públicos, em consonância com o determinado na Lei Federal nº 13.460, de 2017.

Além disso, a proposta mostra-se incompatível com as disposições constitucionais





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

em âmbito federal e estadual, tendo em vista que o Poder Executivo não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas.

Resta evidenciada a invasão de competência e a consequente inconstitucionalidade da matéria, ao observar que as medidas propostas já são efetivadas pela Ouvidoria-Geral do Município, órgão pertencente à estrutura do Poder Executivo.

Sendo assim, 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 no art. 6º da Constituição Estadual, de 1989, haja vista que compete ao Chefe do Poder Executivo determinar as atribuições das secretarias municipais.

Ademais, a propositura é passível de criar gastos não previstos, em 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.

Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor **veto total à Proposição de lei nº 0103/2021**, 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. 34.771

CHRISTIANO AUGUSTO XAVIER FERREIRA
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA

Prefeitura Municipal de Santa Luzia
PUBLICADO EM: 17/06/2021
NOME: Rosa Angeli de Souza
MATRÍCULA: MAT. 10884

SETOR DE PROTOCOLO

