



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

MENSAGEM Nº 038/2021

Santa Luzia, 22 de abril de 2021.

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 044/2021**, que *“Institui o Programa “Famílias Acolhedoras” no âmbito municipal, conforme artigo 227 da Constituição Federal e artigos 4º, 25 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, visando propiciar o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por decisão judicial”*, de autoria do Vereador Ivo Melo.

Verificados os pressupostos essenciais para as razões que adiante se apresentam, temos o conflito ensejador da oposição por motivação de inconstitucionalidade, nos termos e fundamentos apresentados a seguir.

Razões do Veto:

I - DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA APRESENTADA NA PROPOSIÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS

Observa-se que o intuito do nobre vereador é a instituição de Programa denominado “Famílias Acolhedoras” visando propiciar o acolhimento provisório de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por decisão judicial. Isso porque o acolhimento familiar constitui uma alternativa mais humanizada, que permite que a criança ou o adolescente acolhidos tenham um atendimento individualizado e cercado de cuidado e afeto, diferentemente do que poderia acontecer em uma instituição de acolhimento, haja vista que nesses lugares as crianças e os adolescentes têm dificuldades na criação de vínculos, com consequências psicológicas e afetivas, muitas vezes irreversíveis.¹

Nesse sentido, o art. 227 da Constituição da República, de 1988, mencionado na

¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Caderno 3 da Coordenadoria da Infância e da Juventude – Família Acolhedora. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/B8/46/49/83/3E84561053B04356B04E08A8/Caderno%203.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

ementa da Proposição dispõe o seguinte:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

.....
§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

.....
VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

.....”
(grifos acrescentados)

Por sua vez, a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências”, prevê, nos dispositivos mencionados na ementa da Proposta, os seguintes termos:

“Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

.....
Art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes.

Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98², a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

.....
II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

.....
IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;

.....
VII - acolhimento institucional;

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;

IX - colocação em família substituta.

§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

.....”
(grifos acrescidos)

Ademais, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania³, Pasta diretamente afeta à matéria da Proposição, destacou ainda que o acolhimento familiar configura-se como uma medida de proteção, pertencente aos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, tratando-se, portanto, de um acolhimento direcionado às crianças e adolescentes afastados de suas famílias de origem, em razão de medida de proteção, e amparadas em famílias acolhedoras previamente cadastradas.

Dessa forma, embora o tema seja de grande relevância, ressalta-se que a regra de fixação de competência para a iniciativa de processo legislativo *in casu* não foi observada, haja vista que compete ao Chefe do Executivo iniciar o presente Projeto de Lei, eis que a

² Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
III - em razão de sua conduta.

³ Comunicação Interna nº 606/2021/SMDSC





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

matéria em comento é uma medida administrativa típica de gestão reservada ao Executivo Municipal.

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

Destarte, nota-se que 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 que se encontram consagrados 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.”

“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, a matéria da Proposta revela-se **estritamente administrativa**, haja vista que 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. 90 da Constituição Estadual, de 1989, de aplicação extensível aos Municípios por força do § 1º do art. 165 da mesma norma.

Assim, no momento em que o legislador impõe ao Poder Executivo a obrigação de instituir/autorizar, de forma equivocada, a implantação do Programa Famílias Acolhedoras, utiliza-se de atribuições da administração municipal, invadindo, portanto, esfera de





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

competência privativa do Poder Executivo, o que não pode ser admitido, sob pena de usurpação de poder e invasão de competência.

Soma-se⁴ a isso o fato que ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

Sendo assim, a lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. E, nesse sentido, já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). (grifos acrescidos)

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

⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade.MPSP. Link disponível para consulta em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres2015/TJ%20-%202149876-73.2015.8.26.0000%20-%20MIRASSOL





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

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 os 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.**⁵

E, nesse sentido, observa-se a título de exemplo, que o Caderno 3 da Coordenadoria da Infância e da Juventude – Família Acolhedora, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais⁶, ao dispor acerca de Modelo de Lei Municipal para implementação do Programa Família Acolhedora (p. 57) trouxe a proposta minutada por meio de **Anteprojeto de Lei**, haja vista que, conforme já mencionado, a instituição de Programa em âmbito municipal constitui matéria administrativa de competência do Chefe do Poder Executivo, que tem a discricionariedade de transformá-lo ou não em Projeto de Lei, conforme a conveniência, a oportunidade e observando-se a realidade do Município.

Ademais, no que diz respeito às competências dos Poderes, Hely Lopes Meirelles⁷ 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

⁵ 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.

⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Caderno 3 da Coordenadoria da Infância e da Juventude – Família Acolhedora. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/B8/46/49/83/3E84561053B04356B04E08A8/Caderno%203.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo : Malheiros, 2008, p.618.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

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 acrescidos).

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.**⁸

Dessa forma, fica evidente que a iniciativa do Legislativo, nesse caso, invadiu a esfera de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais e, assim, privativa do Poder Executivo, e inserida na esfera do poder discricionário da Administração. Em razão disso, resta demonstrada a inconstitucionalidade da mencionada Proposição, por invadir a competência do Poder Executivo, 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.

III – DA CONCLUSÃO

Logo, apesar de não haver dúvidas quanto a nobre intenção do legislador, a proposta mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito federal (art. 2º da Constituição Federal, de 1988) e estadual (art. 6º da Constituição Estadual, de 1989) e, por conseguinte, revela-se ainda inconstitucional por vício de iniciativa, tendo em vista que o Poder Executivo não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que

⁸ 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

interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ainda que travestidas de mera autorização.

Portanto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor **veto total** à **Proposição de lei nº 044/2021**, 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	22 04 2021
NOME	Carla Rubia da C. Dias
MATRICULA	Mat. 19167
LÍQUIDO DE PROTOCOLO	

