PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DA VARGEM
Praça Padre João Maciel Neiva, 15 – 37.195-000
Fone (035) 3858-1200 - CNPJ 18.245.183/0001-70
juridico@santanadavargem.mg.gov.br

MENSAGEM DE VETO Nº.02, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2021

Senhora Presidente da Câmara Municipal de Santana da Vargem,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição c/c o §1º, do art.38 da Lei Orgânica do Município de Santana da Vargem, decidi vetar integralmente, o Projeto de Lei Ordinário do Legislativo nº.13, de 02 de Julho de 2021, na Câmara Municipal, que "Institui o Programa de Atendimento Médico Pediatra, na (s) creche (s) municipais de Santana da Vargem, e dá outras providências".

O citado projeto tem uma intenção muito louvável, a prestação do serviço de saúde aos alunos da creche municipal, funcionando como um sistema de prevenção de doenças infantis. Embora tenha uma idéia excelente, o mesmo possui alguns problemas de ordem jurídica ao qual discorreremos abaixo.

Analisando em conjuntos os artigos 2º e 3º do projeto de lei analisado, temos as seguintes redações.

Câmara Municipal de Santana da Vargem
PROTOCOLO
02 DEZ. 2021
Horas: 14 : 48
Ass.:

"Art.2º-Os profissionais incumbidos da consecução do Programa já deverão pertencer ao quadro de servidores da Prefeitura Municipal"

"Art.3º - O Programa será desenvolvido por uma equipe multidisciplinar, constituída por um médico pediatra, uma enfermeira e uma técnica em enfermagem, a qual prestará os seguintes serviços:

I - Avaliação ponderal (peso e altura);
II - Atualização de vacinas;
III - Avaliação Psicomotora;
VI - Orientações preventivas (de diversas doenças) aos professores das creches, os quais poderão posteriormente repassá-las aos pais dos alunos."

Neste sentido, verificamos que na combinação destes artigos já existe uma impropriedade jurídica, o Município de Santana da Vargem não possui em seu quadro funcional o cargo de Pediatra (doc.anexo), o que já impede sua fiel execução.

Caso o problema apresentado fosse só este, sua resolução seria mais simples, bastaria que o Executivo vetasse apenas o artigo 2º deste projeto, remetendo novamente a apreciação desta egrégia casa das leis. Porém, ao se instituir este programa sem que os servidores que o executarão estejam no quadro funcional da prefeitura acarretaremos no fatídico aumento de despesa. Toda ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá vir acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, conforme previsto no artigo 16 da lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), assim descrita *in verbis:*

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.

Até o presente momento não recebemos a estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Alinhado a isto, em consulta ao SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo) da Câmara Municipal de Santana da Vargem, também não visualizamos a estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos documentos anexos ao projeto de lei, conforme visualizado no seguinte link: https://sapl.santanadavargem.mg.leg.br/materia/1216.

Como demonstrado acima, a falta da estimativa de impacto orçamentário e financeiro impede que programas governamentais que acarretem aumento de despesa sejam criados, expandidos ou aperfeiçoados, fato que prejudica sua sanção pelo chefe do poder Executivo Municipal e um dos motivos do presente veto.

Não obstante a constatação da falta da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o artigo 3º, do projeto de lei 13, de autoria do legislativo municipal, possui outro vício formal passível de alteração referente à numeração de seus incisos. Para elaboração de uma lei devem-se observar os ditames da Lei Complementar 95, de 26 de Fevereiro de 1998. A supracitada lei em seu artigo 10 define como devem estar articulados os artigos, parágrafos, incisos, alíneas conforme redação prevista abaixo:

> "Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:
>
> I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;
>
> II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;
>
> III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;
>
> IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;
>
> V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

> VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;
>
> VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;
>
> VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário."

Desta forma, esclarecemos que por força desta lei, os incisos devem vir em algarismos romanos, porém seguindo uma ordem cronológica a fim de garantir um melhor entendimento a sociedade na hora da aplicação desta lei. Ao observarmos os incisos do artigo 3º do projeto de autoria do legislativo em análise neste veto, percebemos que após o inciso III (três) encontramos o inciso VI (seis) o que não respeita a ordem cronológica dos incisos, neste diapasão, entendemos como correto que a ordem que deveria estar presente nesta lei seria o inciso IV (quatro), o que difere do projeto aprovado. Como não podemos fazer esta alteração no poder executivo Municipal sem apreciação desta casa, não vemos outro meio se não vetar também este artigo para que tal vício seja sanado.

Além dos problemas jurídicos demonstrados acima, a procuradoria do Poder Executivo Municipal entende que o projeto de lei *in quaestio* também encontra problemas no tocante a iniciativa da propositura, não de uma forma direta, mas como discorreremos no decorrer deste veto, entendemos que indiretamente este projeto fere as prerrogativas do poder legislativo na propositura de leis.

O vício de iniciativa dispõe sobre a propositura de projetos de lei por agente que não possua competência funcional para propor. A competência para propositura de projetos de lei encontra-se prevista no artigo 61, §1º da Constituição Federal, assim descrito *in verbis:*

> "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:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 84, VI;
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."

Por simetria constitucional, temos que o poder Legislativo Municipal não pode alterar a estrutura administrativa ou atribuições de cargos do Poder Executivo Municipal. Desta forma, resta claro que o presente projeto de lei não altera diretamente a lei de plano de cargos e salários, tampouco altera a estrutura administrativa do Poder Executivo, porém, ao criar um programa que executa consultas pediátricas na creche municipal, qual estrutura estaria sendo alterada? A creche Municipal deve ter estrutura para receber a comissão multifuncional disposta neste projeto? A saúde terá que criar e organizar uma comissão para atendimento específico na creche?

Analisando o projeto de lei em discussão, observamos que o artigo 4º deste projeto tenta responder estas questões:

"Art.4º - As Secretarias Municipais de Educação e de Saúde atuarão em conjunto, com os recursos já previstos no orçamento municipal no sentido de proceder aos estudos necessários para a execução do Programa de que trata esta Lei."

Ora, ao analisarmos literalmente este artigo, percebemos que saúde e Educação deverão em conjunto garantir a execução do programa de que trata esta lei, porém, para que o Município cumpra esta lei, o mesmo deveria alterar a sua estrutura para compor esta comissão compondo com servidores ou prestadores de serviços com suas atribuições já fixadas. Quando o Legislativo propõe esta lei, o Poder Executivo para cumpri-la fica obrigado a constituir esta comissão, criar cargos que ainda não estão dentro do organograma, alterar a estrutura da creche ou secretaria de saúde para assim compor os quadros desta comissão, ficando obrigado a alterar a sua estrutura administrativa a fim de não ter possíveis problemas jurídicos no futuro.

Por fim, mas não menos importante, a advocacia municipal ao analisar o projeto de lei aprovado, percebeu que se sancionado, o mesmo poderá descaracterizar o orçamento Público Municipal. Para explicar este posicionamento primeiramente será necessário unir dois artigos deste projeto, o artigo 4º e o artigo 7º.

> "Art.4º - As Secretarias Municipais de Educação e de Saúde atuarão em conjunto, com os recursos já previstos no orçamento municipal no sentido de proceder aos estudos necessários para a execução do Programa de que trata esta Lei.
>
> Art.7º - As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei correrão por conta de orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário."

Interpretando estes dois artigos sob o ponto de vista orçamentário, temos que se sancionada esta lei, a administração pública municipal para executar o programa criado por esta lei deverá utilizar do orçamento público autorizado pela lei municipal 1.532, de 16 de novembro de 2020. A Lei Municipal que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício financeiro de 2021, em seu artigo 4º inciso I atribui o valor de suplementação até o montante de 20% do orçamento público. Porém, caso este projeto seja sancionado, por força do artigo 7º desta lei, o poder executivo poderia suplementar as dotações utilizadas para execução o quanto fosse necessário para sua execução, não possuindo limites ao menos para estas dotações.

Para elucidar este entendimento, imagine que esta lei esteja em execução e os gastos para garantir o programa sejam muito maiores que os valores orçados. Para sanar o binômio orçamento e financeiro, o Município deverá suplementar esta dotação, porém, com a presente redação, a administração possui uma autorização ainda que genérica para suplementar o valor no montante necessário para execução deste programa. Sendo assim, se o valor necessário para suplementar esta dotação for maior que o valor autorizado na lei orçamentária, o Município já possui autorização para descaracterizar orçamento público suplementando esta dotação a mais que o percentual anteriormente autorizado, desde que seja para atender as necessidades deste programa.

Para explicar este entendimento vamos verificar o que determina o §1º do artigo 2º da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro.

> Art.2º - Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.
>
> §1º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

Neste sentido, pelo princípio da especialidade, o legislativo municipal autoriza que o Executivo para cumprir este programa possa suplementar além do percentual previsto na lei orçamentária anual. Cumpre esclarecer que tal ato é vedado pelo tribunal de contas do Estado de Minas Gerais e sob o qual merece uma nova análise pela legislatura municipal.