Muriaé/MG, 05 de março de 2024.

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores e Senhora Vereadora,

Após detida análise do Projeto de Lei n.º 01/2024 aprovado por esta Augusta Casa Legislativa, observei que referido projeto padece de vício de ilegalidade formal, como passarei a demonstrar nas seguintes

R A Z Õ E S D E V E T O

Preliminarmente, cumpre salientar que, conforme art. 94, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Muriaé, compete privativamente ao Prefeito vetar proposições de lei, total ou parcialmente. Senão vejamos:

> Art. 94 – Compete **privativamente** ao **Prefeito**:
> IX – Vetar proposições de Lei, **total** ou **parcialmente**.

Além disso, o veto ora concebido é tempestivo, uma vez que o art. 81, *caput*, da Lei Orgânica do Município, fixa o prazo para veto em 15 (quinze) dias a contar do recebimento do projeto aprovado:

> Art. 81 – A proposição de Lei, resultante de projeto aprovado pela Câmara, será enviado ao Prefeito que, no prazo de **15 dias**, contados da data de seu recebimento:

Ultrapassados os apontamentos iniciais quanto à legitimidade do Chefe do Executivo e quanto à tempestividade do veto, passo a tecer as seguintes considerações.

Cuida-se de projeto de lei que *"dispõe sobre a coleta em domicílio, de material para exames, pelos laboratórios de análises clínicas conveniadas com o município, e dá outras providências (.sic)."*

A proposição tem como escopo, nos termos da justificativa, economizar tempo e eliminar barreiras físicas que, muitas das vezes, dificultam o acesso a serviços de saúde por pessoas idosas e/ou com deficiência.

Decerto, a iniciativa do vereador proponente e desta Casa Legislativa é louvável, eis que, imbuídos do mais nobre intento, aprovaram a legislação apresentada, evidenciando o afinco que têm tido na busca pela consecução do bem comum e do melhor interesse dos munícipes, sobretudo aos idosos e pessoas com deficiência.

Sem embargo, o direito, mormente o Municipal, para além dos bons desígnios, exige a estrita observância de preceitos outros fundamentais, sem os quais a ordem jurídica entra em verdadeiro colapso.

Digo isto porquanto, em que pese à boa intenção que permeou os trabalhos de apresentação, deliberação e aprovação da legislação em comento, a proposta, sob o aspecto formal, mostra-se flagrantemente inconstitucional. Explico.

Na prática, ao impor tal obrigatoriedade, o Poder Legislativo pratica atos de exclusiva competência do Poder Executivo, porquanto titular dos serviços públicos municipais e responsável único pela organização do seu funcionamento, notadamente na logística de coletas de exames laboratoriais.

Isso porque, a Lei Orgânica do Município de Muriaé estabelece, no Art. 94, III, XIV e XXIII, quais atos são de competência reservada ao Prefeito. Vejamos:

> Art. 94 – Compete **privativamente** ao Prefeito:
> III – **exercer**, com auxílio dos Secretários Municipais, **a direção superior do Poder Executivo**;
> XIV – **dispor,** na forma da lei, **sobre a organização e a atividade do Poder Executivo**;
> XXIII – **exercer**, com o auxílio do Vice-Prefeito, Secretário Municipal ou diretores equivalentes, **a administração do Município**, segundo os princípios da Lei Orgânica Municipal. (Grifado)

Como efeito, o Projeto de Lei n.º 01/2024, em que pese meritório sob o aspecto material, diverge do Princípio da Separação dos Poderes estampado nos incisos supracitados, o que implica na impossibilidade de proposituras desta alçada por iniciativa do Poder Legislativo.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles[1], a não observância das normas de fixação de competência decorrentes do referido princípio, como no caso *sub examine*, torna patente a inconstitucionalidade do projeto de lei, em face de vício de iniciativa. Vejamos:

> "**a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais.** Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça." (Grifado)

Por esse motivo, demonstrada a ilegítima ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, imperioso o exercício do controle preventivo

[1] Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed.

de constitucionalidade através do veto, porquanto tratar-se de prerrogativa irrenunciável inerente às suas funções institucionais.

Ademais, ao determinar que os laboratórios conveniados com o Município de Muriaé procedam a coleta em domicílio de exames laboratoriais em pessoas idosas e/ou com deficiência, a iniciativa do legislador exigiu condutas diversas da inicialmente contratadas para a satisfação do seu objetivo, o que acarreta em custos para os laboratórios conveniados com o sistema de saúde do Município de Muriaé.

Nesse cenário, para demonstrar o demasiado desequilíbrio contratual que o presente Projeto de Lei ocasionará, em consulta ao e-SUS, desconsiderando o número de pessoas com deficiência atendidas pelo SUS, constatou-se que o Município de Muriaé ostenta em sua base de usuários o quantitativo de 20.797 (vinte mil e setecentos e noventa e sete) pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Por óbvio, o aumento da demanda ensejará que tais custos deverão ser considerados para a manutenção do equilíbrio contratual inerente aos convênios firmados, de modo que, em última análise, tais valores deverão ser custeados pelo erário, o que pode acarretar prejuízos de grande monta ao Poder Público, sem previsão orçamentária.

Sobre o assunto, leciona o Hely Lopes Meirelles, *in verbis:*

> "O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Em última análise, é a correlação entre objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel. Essa correlação deve ser conservada durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Lei 8.666/93, art. 65, II, "d" e § 6º)". (Licitação e Contrato Administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002).

O direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo encontra amparo no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que assim dispõe:

> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ainda, visando demonstrar o impacto que pode ocasionar nos contratos administrativos, o Supremo Tribunal Federal já declarou inconstitucional uma lei de iniciativa parlamentar que afetou o equilíbrio-econômico financeiro de um contrato administrativo. Vejamos:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES.** AFRONTA.
> 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.
> 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.
> 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.
> (ADI 2733, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280) (Grifado)

Insta, ainda, observar que em envolvendo aumento de despesas (equilíbrio econômico-financeiro de contrato), faz-se necessária a apresentação do demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro para fomento da proposta, o que, a princípio, não se faz presente no Projeto de Lei n.º 01/2024.

Com efeito, a proposição de Lei *sub examine* fere sobremaneira o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a ausência de prévio estudo do impacto orçamentário-financeiro, uma vez que haverá custo à Municipalidade com a ação proposta, sendo de competência do Poder Executivo Municipal a gestão financeira do Município. Veja-se:

> 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.

Em caso análogo, o TJSC vociferou pela inconstitucionalidade na Direta de Inconstitucionalidade n. 4007346-61.2018.8.24.0000, em legislação, de iniciativa parlamentar, que assegurava a vacinação domiciliar de todos os idosos com dificuldade de

locomoção e de todas as pessoas com deficiência motora, multideficiência ou doenças incapacitantes ou degenerativas. Transcrevo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.034/2017 DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE **ASSEGURA A VACINAÇÃO DOMICILIAR DE TODOS OS IDOSOS COM DIFICULDADE DE LOCOMOÇÃO E DE TODAS AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA MOTORA, MULTIDEFICIÊNCIA OU DOENÇAS INCAPACITANTES OU DEGENERATIVAS**. ALEGADO VÍCIO FORMAL SUBJETIVO, POR USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. ACOLHIMENTO. NORMA QUE CONFERE NOVAS ATRIBUIÇÕESA ÓRGÃO EXECUTIVO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (NO CASO: A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE), IMPLICANDO REMANEJAMENTO DE SERVIDORES E MATERIAL. **MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, CONFORME FIRME POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)** E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 50, § 2º, VI, C/C ART. 71,IV, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE SANTA CATARINA (CESC), APLICADOS, POR SIMETRIA, AOSPREFEITOS MUNICIPAIS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Consoante firme posicionamento do Supremo Tribunal Federal: "A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros [in casu: Prefeito Municipal], à luz dos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal,que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria.Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJde 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes,Plenário, DJ de 17/11/2006" (ADI 4704, Relator: Min. Luiz Fux,Tribunal Pleno,julgadoem21/03/2019,Dje04-04-2019) (Grifado)

Sem embargo, a despeito da inconstitucionalidade pacífica nos tribunais superiores de proposições similares, tenha-se se presente que o atendimento domiciliar ao público alvo da presente proposta legislativa já é previsto nas Leis 10.741/2003 e 13.146/2015, que garantem o acesso e efetivação desse direito. *Ipsis litteris*:

> **ESTATUTO DA PESSOA IDOSA**
> Art. 15. **É assegurada a atenção integral à saúde da pessoa idosa, por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS)**, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente as pessoas idosas.
> (...)
> **§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde da pessoa idosa serão efetivadas por meio de:**
> **IV – atendimento domiciliar**, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para as pessoas idosas abrigadas e acolhidas por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o poder público, nos meios urbano e rural; (Grifado)

ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
Art. 18. **É assegurada atenção integral à saúde da pessoa com deficiência** em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário.
(...)
§ 4º **As ações e os serviços de saúde pública destinados à pessoa com deficiência devem assegurar:**
(...)
III - **atendimento domiciliar multidisciplinar**, tratamento ambulatorial e internação; (Grifado)

Em cumprimento ao que já é garantido à pessoa idosa e/ou com deficiência, o Município de Muriaé oferece o Serviço de Atendimento Domiciliar – SAD que, nos termos do Art. 2º, I, da Portaria MS n.º 825, de 25 de abril de 2016, trata-se de modalidade de atenção à saúde integrada às Rede de Atenção à Saúde (RAS), caracterizada por um conjunto de ações de prevenção e tratamento de doenças, reabilitação, paliação e promoção à saúde, prestadas em domicílio, garantindo continuidade de cuidados.

Visando a promoção da saúde de pessoas demanda de maior instabilidade clínica, o Serviço de Atendimento Domiciliar – SAD, com a solicitação médica de profissional conveniado a ele, após a aplicação do Instrumento de Avaliação de Elegibilidade e Complexidade da Atenção Domiciliar (IAEC-AD), classifica o paciente em 3 (três) níveis: AD1, AD2 e AD3.

A determinação da modalidade está atrelada às necessidades de cuidado peculiares a cada caso, em relação à periodicidade indicada das visitas, à intensidade do cuidado multiprofissional e ao uso de equipamentos. A divisão em modalidades é importante para a compreensão do perfil de atendimento prevalente, e, consequentemente, para adequado planejamento e gestão dos recursos humanos, materiais necessários, e fluxos intra e intersetoriais.

Sendo assim, constatada a necessidade de coleta em domicílio de material para exames, o Serviço de Atendimento Domiciliar – SAD agendará o dia para conclusão do procedimento, movendo até o domicílio do paciente o respectivo profissional capacitado para tal ação.

Isto significa que, manifestamente, o Município de Muriaé já observa e garante o direito à saúde da pessoa idosa e/ou com deficiência, ainda que em domicílio.

Portanto, ao analisar o projeto sob comento, salta aos olhos que o vereador proponente, embora imbuído da mais nobre intenção, legisla em área que extrapola sua

competência constitucional, gerando aumento demasiado de despesa, através de desequilíbrio contratual com laboratórios conveniados, o que é vedado pelo Princípio da Separação dos Poderes e Lei de Responsabilidade Fiscal.

São essas as razões, Excelentíssimo Senhor Presidente, que me conduziram a **VETAR TOTALMENTE** a proposição em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Na certeza de contar com a costumeira atenção deste Ilustre Presidente, renovo meu voto de estima e distinta consideração, extensivo aos D.D.s Edis.

Respeitosamente,

MARCOS GUARINO DE OLIVEIRA:28285182649

Assinado digitalmente por MARCOS GUARINO DE OLIVEIRA:28285182649
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=20302311000112, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB e-CPF A3, OU=(EM BRANCO), OU=presencial, CN=MARCOS GUARINO DE OLIVEIRA:28285182649
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2024.03.05 16:56:09-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 11.1.0

MARCOS GUARINO DE OLIVEIRA
Prefeito Municipal de Muriaé

Ao Exmo. Sr.
GERSON FERREIRA VARELLA NETO
DD. Presidente da Câmara Municipal