ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Projeto de Lei nº L-042/2021.
Autor: Vereador Professor Michel.
Assunto: Estabelece a obrigatoriedade de disponibilização, 24 horas, de testes para detectar o Covid nas unidades de saúde do Município.

RAZÕES DE VETO INTEGRAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-042/2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização, 24 horas, de testes para detectar o Covid nas unidades de saúde do Município.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador Michel Arthur Faria Vicente, visa garantir o acesso rápido e fácil a testes de Covid-19 na rede pública municipal de saúde, tratando-se de matéria de relevante interesse público.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador e a relevância do tema em estudo tal proposta normativa está eivada de vícios insanáveis de iniciativa como veremos a seguir.

Como se verifica da leitura dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do Projeto de Lei n.º 042/2021, há imposições criadas para o Poder Público Municipal, assim como sobre as dotações orçamentárias para tal:

> **"Art. 1º** Fica instituída a obrigatoriedade de disponibilização, vinte e quatro horas por dia, de testes para a detecção e confirmação da COVID-19 nas unidades da rede municipal de saúde que façam atendimento de casos suspeitos e confirmados.
>
> **Art. 2º** O paciente que apresentar sintomas de contaminação pelo novo Coronavírus tem direito de fazer o teste de detecção no ato do atendimento médico nas unidades de saúde do município que tratam de casos suspeitos e confirmados de COVID-19, independente do dia e da hora do seu atendimento.
>
> **Art. 3º** Os testes serão aplicados de acordo com o início dos sintomas, e o resultado será disponibilizado o mais breve possível.
>
> **Art. 4º** Fica obrigada a fixação, em local visível ao público, de avisos que esclareçam aos usuários e pacientes a disponibilidade de testes de detecção e confirmação da COVID-19 em tempo integral nas unidades de saúde da rede municipal que lidam com pacientes suspeitos de contaminação pelo vírus em questão.
>
> **Parágrafo único**. Nas unidades que não realizam atendimento de casos suspeitos ou confirmados, deverão ser fixados avisos

informando quais unidades da rede municipal de saúde atendem estes casos.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão pelas dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário."

É compreensível a intenção do legislador municipal em buscar garantir à população em geral o acesso a testes de Covid-19 diante do cenário criado em função da pandemia causada pelo novo coronavírus e das recomendações de entidades internacionais sobre o tema.

Porém, é preciso observar as normas dispostas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de Macaé que tratam sobre a competência legislativa e a iniciativa de leis que versem sobre a organização administrativa dos serviços prestados pelo Município.

Na proposta em estudo vislumbra-se violação ao Art. 92, inciso XXIV, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece como ato do Prefeito a organização dos serviços internos das repartições públicas municipais.

No mesmo sentido verifica-se que proposta em tela fere a autonomia do Município de organizar a prestação de seus serviços, em violação ao disposto no Art. 11, *caput*, incisos I e IX, da Lei Orgânica do Município de Macaé que estabelecem a competência privativa do Município para regulamentar suas atividades.

É importante destacar que o Município de Macaé vem adotando todas as medidas cabíveis e recomendadas pelos órgãos responsáveis pelo controle da pandemia com a finalidade de conter a propagação do vírus e prestar o adequado atendimento aos doentes que tenham contraído a Covid-19.

Todavia, tais ações, incluindo os programas de vacinação e de testagem, são adotadas mediante estudos dos órgãos gestores da saúde, levando-se em consideração diversos fatores, como a logística de aquisição desses materiais e da implementação dos programas de trabalho, uma vez que há limitação na oferta desses produtos médicos, assim como, na disponibilidade de profissionais da área de saúde aptos a efetuar os procedimentos devidos.

Assim, impor ao Município de Macaé a obrigação imediata de disponibilizar testes para a Covid-19 de forma indiscriminada poderá afetar negativamente os procedimentos já implementados pela Administração Municipal, comprometendo o sistema de atendimento já em curso.

Há que se levar em consideração que qualquer cidadão em atendimento em uma unidade de saúde do Município, seja ela específica para atendimento a casos suspeitos de Covid-19 ou não, pode ter contraído a doença, dessa forma não há que se falar em unidades que não realizam o atendimento a casos suspeitos, até mesmo porque é impossível impedir que um paciente eventualmente contaminado procure atendimento inicial em uma Unidade

Básica de Saúde, por exemplo. Assim, de certa forma, todas as unidades de saúde do Município são potencialmente locais de atendimento de casos suspeitos.

Note-se que nos locais específicos, já previamente determinados para atendimento a casos suspeitos ou já confirmados de Covid-19, já há a disponibilização, 24h por dia, de testes ou o devido encaminhamento para os locais de atendimento ou de realização dos mesmos, não sendo possível, contudo, neste momento, a disponibilização em todas as unidades de saúde, de forma ampla.

Outro ponto a se destacar no Projeto de Lei n.º 042/2021 é que os testes para Covid-19 devem ser aplicados mediante avaliação médica e não por mera imposição do texto legal, que trata do assunto de forma genérica e abrangente, quando na verdade devem ser observadas as condições de saúde do paciente, por profissional médico capacitado para avaliar se o teste deve ou não ser aplicado e qual tipo de teste é o mais eficiente. Nesse ponto cabe destacar que o Município vem adotando em seu procedimento de testagem para detecção e confirmação de casos de Covid-19 os mais rígidos critérios técnicos e científicos que levam em consideração, o tempo de início dos sintomas e os tipos de testes adequados para o caso, entre outros.

O Município de Macaé vem disponibilizando de maneira contínua os testes para detecção e confirmação da Covid-19, de acordo com as normativas do Ministério da Saúde. A obrigatoriedade da realização ampla de testes, nos termos do Projeto de Lei n.º L-042/2021, pode levar a um número excessivo de exames não confiáveis devido ao tempo de realização, gerando gasto desnecessário e falhas no diagnóstico da doença, comprometendo o combate à pandemia causada pelo novo coronavírus no município.

Além disso, impõe ao Poder Público obrigação que viola o disposto no art. 73, incisos I e VI, da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelece:

> Art. 73. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos do Executivo Municipal, da Administração direta, indireta, autarquia, empresas públicas, **bem como os aumentos de suas respectivas remunerações**, excetuando-se a fixação e o aumento dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, que são atos de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, conforme dispõem o inciso V do art. 29 e os incisos X e XI do art. 37 da Constituição Federal
> (...)
> VI – matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário.
> *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE

REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na

espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública** (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO

E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria** (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). 2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), **além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais**, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual. 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas "f" do inciso I do art. 1º e "f" do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas "b" do inciso I do art. 1º e "b" do inciso I do art. 2º; da expressão "a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo", constante do art. 7º, caput; da locução "com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias

Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo", presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase "e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011", do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.
(STF, Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Processo ADI 4827 / AL – ALAGOAS, j. 27/09/2019, p. 15/10/2019)
(grifos nossos)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/SP, por violação aos arts. 24 (§ 2º, 4) e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. A disposição sobre regime jurídico dos servidores municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios. 3. **É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando ampliar vantagens dos servidores que impliquem aumento de despesas**. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.
(STF, Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Processo RE 370563 AgR, j. 31/05/2011, p. 27/06/2011)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA. IMPOSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL. As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.
(STF, Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, Processo ADI 1304, J. 11/03/2004, P. 16/04/2004)
(grifos nossos)

Cabe observar que diante da necessidade de se vetar parte substancial da proposta em análise uma eventual sanção parcial criaria uma norma sem a eficácia almejada. Assim, conclui-se pela impossibilidade de sanção do Projeto de Lei n.º L-042/2021, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões de ordem jurídica e de conveniência administrativa VETO INTEGRALMENTE o Projeto de Lei nº L-042/2021 em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 08 de setembro de 2021.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO