



# Diário Oficial do **MUNICÍPIO**

Prefeitura Municipal de Mutuípe

1

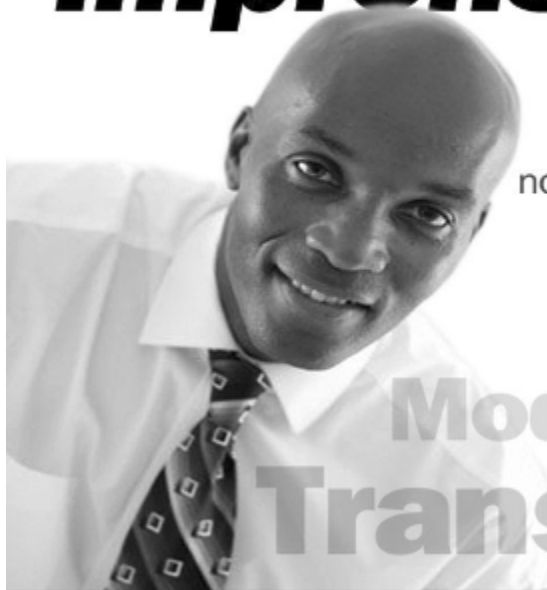
Terça-feira • 6 de Outubro de 2020 • Ano • Nº 3484

Esta edição encontra-se no site oficial deste ente.

## Prefeitura Municipal de Mutuípe publica:

- Mensagem de Veto Total nº 001, de 6 de outubro de 2020 .
- Mensagem de Veto Total nº 002, de 6 de outubro de 2020.

## **Imprensa Oficial**



Gestão transparente.  
Os atos do gestor são publicados  
no Diário Oficial próprio do município.

**autonomia**  
**Modernidade**  
**Transparência**

## **Atos Administrativos**



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

### **MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 001, DE 6 DE OUTUBRO DE 2020**

Senhor Presidente da Câmara Municipal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 35, § 1º, c/c art. 55, inciso V, ambos da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 15, de 12 de agosto de 2020 (cf. Decreto Legislativo nº 33, de 8 de setembro de 2020), que “Dispõe sobre a concessão de bolsa-auxílio emergencial para os profissionais de Educação Física e instrutores desportistas, no âmbito do Município de Mutuípe/BA, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências”.

Ouvida, a Procuradoria Geral do Município manifestou-se pelo veto total ao projeto pelas seguintes razões:

“Versa a presente consulta acerca do Projeto de Lei nº 15, de 12 de agosto de 2020 (ref. Decreto Legislativo nº 33, de 8 de setembro de 2020), que ‘Dispõe sobre a concessão de bolsa-auxílio emergencial para os profissionais de Educação Física e instrutores desportistas, no âmbito do Município de Mutuípe/BA, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências’.

Não resta qualquer dúvida, que, estamos vivendo uma história sem precedentes não só no Brasil, como no mundo, marcada por impactos que não se restringem à área de saúde, mas também, reverberam-se na ordem econômico-financeira, em especial, após a declaração, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30/01/2020, da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPI) decorrente do coronavírus, e, posteriormente, em 11/03/2020, foi declarada como pandemia.

Situações excepcionais exigem medidas também extraordinárias, e, em meio a esse contexto, grande parte dos municípios brasileiros está adotando inúmeras medidas para evitar a circulação e a aglomeração de pessoas, e, conseqüentemente, a proliferação do contágio, dentre elas o fechamento de várias atividades comerciais, bares, restaurantes, academias de ginástica, suspensão de aulas na rede de ensino pública e privada, dentre outras.

O projeto de iniciativa do Legislativo, criando e regulamentando auxílio financeiro a uma determinada categoria profissional, no caso de profissionais de Educação Física e instrutores desportistas, interfere nas competências privativas do Prefeito Municipal, ofendendo, ainda, o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal).



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

A iniciativa também é verticalmente incompatível com a Constituição do Estado da Bahia, especialmente os arts. 1º, § 2º; 55; 57; 77, inciso VII; e 99, que assim dispõem:

Art. 1º - O Estado da Bahia, integrante da República Federativa do Brasil, rege-se por esta Constituição e pelas leis que adotar, nos limites da sua autonomia e do território sob sua jurisdição.

[...].

§ 2º - São Poderes do Estado o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Art. 55 - Os Municípios do Estado da Bahia são unidades integrantes da República Federativa do Brasil, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira e regidas por suas leis orgânicas e demais leis que adotarem, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 57 - São Poderes do Município o Legislativo e o Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Art. 77 - São de iniciativa privativa do governador do Estado os projetos que disponham sobre:

[...].

**VII - organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.** [sem grifos no original]

Art. 99 - O Poder Executivo é exercido pelo governador do Estado, com o auxílio dos secretários de Estado.

Para reforçar o art. 78, inciso I, do mesmo Diploma Legal, ainda estabelece que:

Art. 78 - **Não será permitida emenda que contenha aumento de despesa** em projetos de:

I - **iniciativa privativa do governador**, salvo as exceções previstas na Constituição Federal e nesta Constituição; [sem grifos no original]

A Carta Magna Estadual, portanto, deixou claro que matéria referente à **organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas, é da competência privativa do Governador e que não será permitido emenda que contenha aumento de despesa nesses projetos.**

Nunca deve ser esquecido que, a tarefa de administrar o Município, fica a cargo do Executivo, e engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, em assim sendo, o projeto



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO

CNPJ: 13.827.035-0001/40

de lei ora em exame, cria obrigações para a Administração, cuja iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma diz respeito a atos inerentes à função executiva.

Destarte, a iniciativa do processo legislativo para criação de políticas públicas e funcionamento de serviços municipais é privativa do Poder Executivo, pois, na lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho '[...] o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante' (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de criar o programa em questão e fixar as regras para sua operacionalização. Fazendo-o, ofendeu claramente o Princípio da Separação dos Poderes (art. 1º, § 2º, da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (art. 77, inciso VII, c/c art. 99, todos do mesmo Diploma Legal.

Observar, ainda que, a Constituição Estadual, em dispositivo que repete o art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição Federal, atribuiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente.

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, em face do art. 144 da Constituição do Estado, tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (STF):

O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482. (ADI 1434 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/1996, DJ 22-11-1996 PP-45684 EMENT VOL-01851-01 PP-00141)

**Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal.** Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa conseqüente ao projeto inicial [...]. (ADI 774, Relator(a):



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 10/12/1998, DJ 26-02-1999 PP-00001 EMENT VOL-01940-01 PP-00033) [sem grifos no original]

**Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes:** jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. (ADI 637, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2004, DJ 01-10-2004 PP-00009 EMENT VOL-02166-01 PP-00047 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 63-71 RTJ VOL-00194-01 PP-00017) [sem grifos no original]

Pois bem, se a regra é impositiva para os Estados-membros, não resta dúvida de que também o é para os Municípios, pois tanto os Estados quanto os municípios, devem observar os princípios e regras gerais de pré-organização constantes da *Lex Magna* Federal, conforme, inclusive, precedentes do próprio STF acima mencionados.

Com efeito, se tanto a Constituição Federal quanto a Estadual, dizem que os projetos que tratam de organização administrativa e serviços e aumento ou redução de despesas, são de iniciativa privativa do Presidente e do Governador, respectivamente, o mesmo ocorre com o Chefe do Executivo Municipal.

Ademais, os arts. 5º, inciso III; 9º, incisos I, III e IV; 46, *caput*; e 55, incisos II, IV, V e VI, todos da Lei Orgânica do Município, confere ao prefeito a prerrogativa privativa de administrar os bens, a receita e as rendas do município. Veja-se.

Art. 5º - São bens municipais:

[...].

III - rendas provenientes do exercício de suas atividades e da prestação de serviços.

Art. 9º - Compete ao Município:

I - administrar seu Patrimônio;

[...].

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência;

IV - aplicar suas rendas, prestando contas e publicando balancetes, nos prazos fixados nesta Lei;

Art. 46 - O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito Municipal, auxiliado por Secretários Municipais.

Art. 55 - Compete, privativamente, ao Prefeito:



ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

[...].

II - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

[...].

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos, regulamentos, portarias, para sua fiel execução;

V - vetar projetos de Lei, total ou parcialmente;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei;

Assim, ao legislar sobre políticas públicas, que está diretamente relacionado à organização administrativa e atribuições dos órgãos da Administração Pública, estaria violando, o Princípio Constitucional da Separação de Poderes, previsto no art. 2º, onde ‘São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’, e, como tal, não poderia ter sido objeto de iniciativa parlamentar. Seguem precedentes do STF:

Inconstitucionalidade formal caracterizada. **Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF.** (ADI 2791, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2006, DJ 24-11-2006 PP-00060, EMENT VOL-02257-03 PP-00519 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 33-46) [sem grifos no original]

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) **a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República**, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, **implicarem aumento de despesa pública** (inciso I do art. 63 da CF). (ADI 3114, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39) [sem grifos no original]

O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes. (ADI 572, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2006, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00001)



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

Nem se diga que, por se tratar de lei autorizativa (art. 7º), o vício estaria ultrapassado, isto porque, o Poder Executivo não precisa de autorização para administrar e, no caso ora em exame, não a solicitou.

Até porque, se assim quisesse poderia abrir créditos extraordinários, que, na lição de Hely Lopes Meirelles, '[...] são os que se destinam a atender fatos imprevistos e anormais (por exemplo, calamidades públicas)' (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed, Malheiros Editora, 2013, São Paulo-SP, pág. 707). É exatamente a situação vivida em face da pandemia causada pelo coronavírus.

Ressalta, ainda o Mestre Hely, que, esse tipo de crédito adicional 'o último - *extraordinário* - é **aberto por decreto do Executivo**, com imediata comunicação ao Legislativo' (op. cit, pág. 707). [sem grifos no original]

Demonstrado, portanto, que o Executivo não necessita, de 'autorização para gasto', podendo, perfeitamente abrir o crédito extraordinário, mediante ato próprio, ainda que tenha que comunicar ao Parlamento Municipal.

A propósito do tema, Sérgio Resende de Barros, ao analisar a natureza das 'leis autorizativas', em especial quando são votadas a revelia da vontade daquele que poderia solicitar autorização:

[...] insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente, autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente (*Leis Autorizativas*, Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO

CNPJ: 13.827.035-0001/40

Assim, a lei que permite o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada, significa, na verdade, uma determinação, e, como tal, inconstitucional, conforme, inclusive, decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (ADIN nº 593099377 - rel. Des. Maria Berenice Dias - j. 7/8/00).

De igual modo, é o pensamento do TJ-SP. Senão veja-se:

**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. (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0013393-85.2006.8.26.0000; Relator (a): Mohamed Amaro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 11/09/2007)

Percebe-se, portanto, que as leis ‘autorizativas’, na verdade são pseudônimos ou eufemismos de ‘determinações’, o que resulta, infalivelmente, na usurpação da competência material do Executivo Municipal.

**A reserva de iniciativa está baseada no princípio da independência e harmonia dos Poderes, consubstanciando, nas matérias reservadas ao Executivo, o direito e o dever, no caso, do Prefeito Municipal, de avaliar, no desempenho de suas funções, a possibilidade, a conveniência e a oportunidade das medidas, à vista do interesse da comunidade e das necessidades da Administração. Cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.**

**No caso, a legislação do bolsa-auxílio emergencial para os profissionais de Educação Física e instrutores desportistas, no âmbito do Município de Mutuípe/BA, invade cláusula de iniciativa reservada, disposta na Lei Orgânica do Município e na Constituição da República.**

**Desta forma, a iniciativa parlamentar, ainda que revestida de boas intenções, avançou a esfera da gestão administrativa, sendo assim,**





**ESTADO DA BAHIA**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO

CNPJ: 13.827.035-0001/40

**o Projeto de Lei nº 15, de 12 de agosto de 2020 (cf. Decreto Legislativo nº 33, de 8 de setembro de 2020), considerando o Princípio da Simetria e o Princípio Constitucional da Separação de Poderes, onde Estados e Municípios devem observar quanto ao regramento a Carta Política de 1988, viola a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal de dispor acerca da organização administrativa e serviços públicos, reserva da Administração (art. 84, inciso IV, aplicável por simetria, em consonância com o art. 29, *caput*, ambos da Constituição Federal), ofendendo, ainda, o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88)”.**

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar totalmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

**RODRIGO MAICON DE SANTANA ANDRADE**  
**Prefeito Municipal**



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

**MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 002, DE 6 DE OUTUBRO DE 2020**

Senhor Presidente da Câmara Municipal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 35, § 1º, c/c art. 55, inciso V, ambos da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar integralmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 16, de 31 de agosto de 2020 (cf. Decreto Legislativo nº 35, de 8 de setembro de 2020), que “Estabelece as igrejas e os templos de culto atividade essencial em períodos de calamidade pública e dá outras providências”.

Ouvida, a Procuradoria Geral do Município manifestou-se pelo veto total ao projeto pelas seguintes razões:

“Versa a presente consulta acerca do Projeto de Lei nº 16, de 31 de agosto de 2020 (ref. Decreto Legislativo nº 35, de 8 de setembro de 2020), que ‘Estabelece as igrejas e os templos de culto atividade essencial em períodos de calamidade pública e dá outras providências’.

Não resta qualquer dúvida, que, estamos vivendo uma história sem precedentes não só no Brasil, como no mundo, marcada por impactos que não se restringem à área de saúde, mas também, reverberam-se na ordem econômico-financeira, em especial, após a declaração, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30/01/2020, da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) decorrente do coronavírus, e, posteriormente, em 11/03/2020, foi declarada como pandemia.

Nesse primeiro momento, foi editada a Lei nº 13.079, de 6 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A ideia era proporcionar aos gestores medidas eficazes para enfrentar a pandemia causada pelo coronavírus, surgindo, assim, na melhor definição pelo Professor Jacoby Fernandes, o chamado ‘direito provisório’, dispondo em seu art. 1º, que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Já em seu art. 3º, assim estabelece:



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO

CNPJ: 13.827.035-0001/40

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

[...].

Dentre, elas, estão o isolamento (inciso I), a quarentena (inciso II), restrição excepcional e temporária de locomoção interestadual e intermunicipal (inciso VI, alínea 'b'), dentre outras.

Situações excepcionais exigem medidas também extraordinárias, e, em meio a esse contexto, grande parte dos municípios brasileiros está adotando inúmeras medidas para evitar a circulação e a aglomeração de pessoas, e, conseqüentemente, a proliferação do contágio.

Se a ideia é combater a proliferação do vírus, reuniões, cultos religiosos, e demais eventos que promovam aglomeração de pessoas se tratam de situações de grande risco para contaminação e proliferação do coronavírus, de modo que podem consistir em limitações ou mesmo em proibições.

Além disso, o próprio Ministério da Saúde não editou as determinações específicas relacionadas às atividades religiosas, conforme determinou o art. 3º, inciso XXIX, do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, com a redação do Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020.

Registre-se, que, embora a Lei nº 13.079, de 6 de fevereiro de 2020, preveja o resguardo do funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais quando da adoção das medidas previstas pelo art. 3º, que aqui nos referimos, não traz, em seu bojo, quais seriam estes.

Nesse contexto, o Governo Federal editou o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamentou a Lei nº 13.079, de 6 de fevereiro de 2020, para definir o que seriam os serviços públicos e as atividades essenciais, e, em assim sendo, o que poderia ser fechado ou não, dentro da competência prevista no art. 61, §1º, inciso II, alínea 'b', da Lei Maior Federal, pela qual, cabe ao Poder Executivo a organização da atividade administrativa.

**A discussão que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de ADPF 672, não envolve em nenhum momento o legislativo, e, sim, se estados e municípios deveriam se submeter a essa lista ou poderiam definir, no âmbito de suas competências, seus próprios regramentos, reafirmando a mais alta Corte do país, a competência dos municípios para definir se e como cada serviço ou atividade poderá funcionar no âmbito do combate à COVID-19 (doença causada pelo coronavírus):**



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO

CNPJ: 13.827.035-0001/40

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo *Imperial College of London*, a partir de modelos matemáticos [...]. Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, **CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** na arguição de descumprimento de preceito fundamental, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, **RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.** [...]. (ADPF 672, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 08/04/2020, Publicação: 15/04/2020) [sem grifos no original]

O que vale ser salientado aqui, é o fato de que, competia ao Executivo a definição de quais seriam os serviços e atividades essenciais, e a discussão que dele se originou - se estados e municípios deveriam se submeter a essa lista ou poderiam definir, no âmbito de suas competências, seus próprios regramentos - não altera o fato de que essa definição, que diz respeito à organização administrativa do município, compete, precipuamente, ao Executivo Municipal.



ESTADO DA BAHIA

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO

CNPJ: 13.827.035-0001/40

E, mais, qualquer decisão deve ter respaldo no conhecimento científico das autoridades de saúde e sanitárias.

O projeto de iniciativa do Legislativo, definindo o que seriam serviços e atividades essenciais, no caso, funcionamento de igrejas e templos de qualquer culto, interfere nas competências privativas do Prefeito Municipal, ofendendo, ainda, o Princípio da Separação dos Poderes.

Somado a isso, de acordo com dispositivo legal com o art. 3º, § 7º, da Lei nº 13.079, de 6 de fevereiro de 2020, c/c o art. 4º da Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, a competência para adoção das medidas restritivas é do Poder Executivo, de modo que a proposição do Legislativo Municipal, definindo o que seriam serviços e atividades essenciais, no caso, funcionamento de igrejas e templos de qualquer culto, interfere nas competências privativas do Prefeito Municipal, bem assim a reservada da Administração (art. 84, inciso IV, aplicável por simetria, em consonância com o art. 29, *caput*, da CF/88), ofendendo, ainda, o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

A iniciativa também é verticalmente incompatível com a Constituição do Estado da Bahia, especialmente os arts. 1º, § 2º; 55; 57; 77, inciso VII; e 99, que assim dispõem:

Art. 1º - O Estado da Bahia, integrante da República Federativa do Brasil, rege-se por esta Constituição e pelas leis que adotar, nos limites da sua autonomia e do território sob sua jurisdição.

[...].

§ 2º - São Poderes do Estado o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Art. 55 - Os Municípios do Estado da Bahia são unidades integrantes da República Federativa do Brasil, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira e regidas por suas leis orgânicas e demais leis que adotarem, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 57 - São Poderes do Município o Legislativo e o Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Art. 77 - São de iniciativa privativa do governador do Estado os projetos que disponham sobre:

[...].

**VII - organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.** [sem grifos no original]



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

Art. 99 - O Poder Executivo é exercido pelo governador do Estado, com o auxílio dos secretários de Estado.

Para reforçar o art. 78, inciso I, do mesmo Diploma Legal, ainda estabelece que:

Art. 78 - **Não será permitida emenda que contenha aumento de despesa** em projetos de:

I - **iniciativa privativa do governador**, salvo as exceções previstas na Constituição Federal e nesta Constituição; [sem grifos no original]

A Carta Magna Estadual, portanto, deixou claro que matéria referente à organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas, é da competência privativa do Governador e que não será permitido emenda que contenha aumento de despesa nesses projetos.

Nunca deve ser esquecido que, a tarefa de administrar o Município, fica a cargo do Executivo, e engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a definição acerca do funcionamento dos serviços e atividades, sejam elas essenciais ou não.

De igual modo, a forma de prestação de serviços públicos é matéria de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência da Administração.

Destarte, a iniciativa do processo legislativo para criação de políticas públicas e funcionamento de serviços municipais é privativa do Poder Executivo, pois, na lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho '[...] o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante' (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Exatamente por essa razão, a Constituição Estadual, em dispositivo que repete o art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Carta Política de 1988, atribuiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente.

Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, em face do art. 144 da Constituição do Estado, tal como tem decidido o STF:



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482. (ADI 1434 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/1996, DJ 22-11-1996 PP-45684 EMENT VOL-01851-01 PP-00141)

**Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal.** Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro poder: **inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa** consequente ao projeto inicial [...]. (ADI 774, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 10/12/1998, DJ 26-02-1999 PP-00001 EMENT VOL-01940-01 PP-00033) [sem grifos no original]

**Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes:** jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. (ADI 637, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2004, DJ 01-10-2004 PP-00009 EMENT VOL-02166-01 PP-00047 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 63-71 RTJ VOL-00194-01 PP-00017) [sem grifos no original]

Pois bem, se a regra é impositiva para os Estados-membros, não resta dúvida de que também o é para os Municípios, pois tanto os Estados quanto os municípios, devem observar os princípios e regras gerais de pré-organização constantes da *Lex Magna* Federal, conforme, inclusive, precedentes do próprio STF acima mencionados.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo resultam do Princípio da Separação dos Poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica claro a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Com efeito, se tanto a Constituição Federal quanto a Estadual, dizem que os projetos que tratam de organização administrativa e serviços são



**ESTADO DA BAHIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**  
GABINETE DO PREFEITO  
CNPJ: 13.827.035-0001/40

de iniciativa privativa do Presidente e do Governador, respectivamente, o mesmo ocorre com o Chefe do Executivo Municipal.

Assim, ao legislar sobre serviços e atividades essenciais, que está diretamente relacionado à organização administrativa e atribuições dos órgãos da Administração Pública, estaria violando, o Princípio Constitucional da Separação de Poderes, previsto no art. 2º, onde ‘São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’, e, como tal, não poderia ter sido objeto de iniciativa parlamentar. Seguem precedentes do STF:

Inconstitucionalidade formal caracterizada. **Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF.** (ADI 2791, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2006, DJ 24-11-2006 PP-00060, EMENT VOL-02257-03 PP-00519 LEXSTF v. 29, n. 338, 2007, p. 33-46) [sem grifos no original]

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) **a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República**, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, **implicarem aumento de despesa pública** (inciso I do art. 63 da CF). (ADI 3114, Relator(a): CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005, DJ 07-04-2006 PP-00015 EMENT VOL-02228-01 PP-00111 LEXSTF v. 28, n. 329, 2006, p. 22-39) [sem grifos no original]

O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes. (ADI 572, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2006, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00001)

**A reserva de iniciativa está baseada no princípio da independência e harmonia dos Poderes, consubstanciando, nas matérias reservadas ao Executivo, o direito e o dever, no caso, do Prefeito Municipal, de avaliar, no desempenho de suas funções, a possibilidade, a conveniência e a oportunidade das medidas, à vista do interesse da comunidade e das necessidades da Administração. Cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de**





**ESTADO DA BAHIA**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE**

GABINETE DO PREFEITO

CNPJ: 13.827.035-0001/40

**administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.**

**Desta forma, a iniciativa parlamentar, ainda que revestida de boas intenções, avançou a esfera da gestão administrativa, sendo assim, o Projeto de Lei nº 16, de 31 de agosto de 2020 (cf. Decreto Legislativo nº 35, de 8 de setembro de 2020), considerando o Princípio da Simetria e o Princípio Constitucional da Separação de Poderes, onde Estados e Municípios devem observar quanto ao regramento a Carta Política de 1988, viola a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal de dispor acerca da organização administrativa e serviços públicos, reserva da Administração (art. 84, inciso IV, aplicável por simetria, em consonância com o art. 29, *caput*, da Constituição Federal), ofendendo, ainda, o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, da CF/88)”.**

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar totalmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

**RODRIGO MAICON DE SANTANA ANDRADE**  
**Prefeito Municipal**