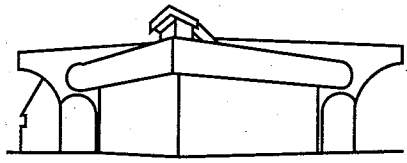

Palácio Legislativo Água Grande

Câmara Municipal

Estância Turística de Paraguaçu Paulista

Plenário "Vereador Oscar Porfírio Neto"

Veto

Nº 0002-2021

Início Tramitação 19-05-2021

Ementa
Veto Total ao Projeto de Lei nº 008/21, de autoria do Vereador Ricardo Rio Menezes Villarino, que "Institui o Programa de Vacinação Domiciliar de idosos, pessoas com mobilidade reduzida, pessoas com deficiências (física, intelectual, auditiva, visual), e pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no Município".

Autor
Antonio Takashi Sasada
Prefeito Municipal

Norma_____ N.º_____

Data:_____

Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista
Estado de São Paulo

01
GAP

OFÍCIO Nº. 378/2020-GAP

VETO Nº 002/21

Paraguaçu Paulista-SP, 18 de maio de 2021.

Câm. Paraguaçu Paulista
Protocolo: 051385
Data/Hora: 19/05/2021 às 18:52
Responsável:

A Sua Excelência o Senhor
José Roberto Baptista Júnior
Presidente da Câmara Municipal
Rua Guerino Mateus, 205, Jardim Paulista
19703-060 Paraguaçu Paulista-SP

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 008/2021 (Autógrafo nº 020/2021), de autoria do Vereador Ricardo Rio Menezes Villarino.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 57 combinado com o inciso VI do art. 70 da Lei Orgânica do Município, decidi pelo VETO TOTAL do Projeto de Lei nº 008/2021 (Autógrafo nº 020/2021), de autoria do Vereador Ricardo Rio Menezes Villarino, que "Institui o Programa de Vacinação Domiciliar de idosos, pessoas com mobilidade reduzida, pessoas com deficiências (física, intelectual, auditiva, visual), e pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA)".

Ouvida, a Procuradoria Jurídica do Município manifestou-se pelo veto integral ao projeto de lei pelas seguintes RAZÕES:

"Da análise do citado projeto de Lei frente a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Legislação Orgânica Municipal, opino pelo seu veto. Justifico.

De início, transcrevo de plano a norma ora analisada:

> Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Paraguaçu Paulista-SP, o "Programa de Vacinação Domiciliar" destinado a idosos, pessoas com mobilidade reduzida, pessoas com deficiências (física, intelectual, auditiva, visual), e pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), que comprovadamente estejam impossibilitados de se deslocar até os locais de vacinação.

§ 1º O programa de vacinação domiciliar a que se refere o caput do art. 1º abrange todas as vacinas obrigatórias a serem aplicadas e/ou disponibilizadas aos munícipes.
§ 2º A solicitação para a vacinação domiciliar deverá ser feita pelo beneficiário, por seus familiares ou por terceiros por ele responsável, junto ao Departamento Municipal de Saúde.
Art. 2º. As despesas decorrentes desta lei correrão por conta de dotações orçamentarias próprias, suplementadas, se necessário.
Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A questão é objetiva e legal.

Como sabido, é de competência exclusiva do Poder Executivo a criação ou instituição de programas em benefício da população e serviços nas diversas áreas de gestão, que envolvam função dos órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Desta forma, na medida em que o Poder Legislativo do Município edita lei para criar ou autorizar o Poder Executivo a criar um novo programa, de forma a discipliná-lo de forma total ou parcial, com atribuições de ônus e deveres, acaba por invadir as prerrogativas conferidas pela Constituição Federal ao Chefe do poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes, estatuído no artigo 2º da Constituição Federal, no artigo 5º da Constituição Estadual.

In casu, observa-se que o objetivo do citado projeto de lei não se limita à criação do programa, ao contrário, ainda impõe obrigações intrínsecas ao Poder Executivo, tais como, à disponibilização de profissionais e cronograma de atendimento e instituição de cadastro dos beneficiários. E nesse ínterim, como destacado no parágrafo anterior, a criação de programas que prevejam novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo, o que configura latente violação a prerrogativa de competência de iniciativa e também de matéria.

Sobre isso, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e a Legislação Orgânica do Município:

Constituição Federal:

Art. 61. (...).
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República (Leia-se Chefe do poder Executivo) as leis que:
(...)
II - disponham sobre:
(...)
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Lei Orgânica do Município:

Art. 55. (...)
§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:
(...)
III - criem, alterem, estruturem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

E ainda:

Art. 70 - Compete, privativamente, ao Prefeito:
IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;
V - sancionar, promulgar e mandar publicar as leis, indicando sua autoria, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei;
VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

E nessa esteira, destaco o ensinamento do professor e mestre Hely Lopes Meirelles:

A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...)".

E mais:

04
pap

> todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também 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" (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Há se concluir, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais, o que deve ser invalidado, em cumprimento a ordem constitucional e infraconstitucional.

Ad argumentandum tantum, em que pese o respeito as opiniões contrárias, impõe ainda registrar que aqui não se questiona as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo Municipal, vez que não se olvida que este possa criar leis. Contudo, nos cabe apenas pontuar que essas legislações devam ser criadas sem que haja usurpação do Poder Executivo Municipal, pois necessário esclarecer que as referidas normas não podem em hipótese alguma alterar a estrutura ou as atribuições dos órgãos públicos; questão esta que já fora amplamente discutida pelo Supremo Tribunal Federal, que inclusive firmou a tese 917, em caráter de repercussão geral, em razão do princípio da reserva de administração e separação dos poderes. Vejamos a Jurisprudência:

> RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Frisamos uma vez mais, que, há, portanto, no caso de prosseguimento do Projeto de Lei, afronta ao princípio da separação de Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 5º da Constituição Estadual, tendo sido também violado o disposto nos artigos 47, II, XIV, XIX, e 144, da Constituição Estadual.

Para fins de ciência, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade que discutia vício de iniciativa de mesmo jaez, o eminente Desembargador Jarbas Mazzoni proferiu voto magisterial, consignando que:

> A administração municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas e os serviços públicos que serão prestados à população. Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo quando muito formular indicações, mas não sujeitar aquela autoridade ao cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando, para que se faça algo. (g.n.)". "Quando a Câmara Municipal, órgão a quem cabe precipuamente legislar, interfere na maneira pela qual se dá o gerenciamento das atividades municipais, usurpa, de maneira flagrante, funções que são de incumbência do Alcaide. Este, na qualidade de administrador-chefe do Município, tem como atribuições o planejamento, a organização e a direção de serviços e obras da Municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, coordenação e controle de todos os empreendimentos da Prefeitura." "Segundo preceito contido no art. 61, § 1º, "e" da Constituição Federal de 1988 e repetido no artigo 24, § 2º, "2" da Constituição Paulista, o processo legislativo tendente à promulgação da lei atacada, considerando a natureza da matéria por ela regulamentada, deveria ter-se iniciado por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal. A estrutura do processo legislativo prevista na Constituição Federal, em especial no tocante às hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República, é de observância obrigatória pelos Estados-Membros e Município (Alexandre de Moraes, "Constituição do Brasil Interpretada", São Paulo, Atlas, 2002, págs. 1.096/1.097). Tira-se, desse conceito, o desrespeito à Constituição Paulista, que, por sua vez, consagrou o modelo previsto na Carta Magna." "Inegável, assim, que a iniciativa do processo legislativo para a matéria em discussão pertence ao Poder Executivo, pois, no dizer 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, Ed. Saraiva, p. 204)". (Adin n°142.787-0/7-00, julgada aos 23/01/2008).

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em compasso com a doutrina e a jurisprudência pátria, reconhece a

inconstitucionalidade formal de leis de iniciativa parlamentar, impondo obrigações ao Poder Executivo:

> Ementa: Vistos. Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.771/10, do município de Guarulhos - Criação de regime especial de atendimento para a mulher vítima de agressão, nos serviços públicos de saúde, de referência em cirurgia plástica - Organização de serviço público de iniciativa legislativa exclusiva do Executivo - Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes - Criação de despesas sem indicação dos recursos disponíveis ao custeio- Vícios que maculam integralmente a lei impugnada - Declaração de inconstitucionalidade do diploma normativo por ofensa aos artigos 5o, 25, 47, II, e 144 da Carta Paulista - Pedido procedente. (0574698-71.2010.8.26.0000 - Direta de Inconstitucionalidade - Relator(a): Corrêa Vianna - Comarca: São Paulo - Órgão julgador: Órgão Especial - Data do julgamento: 25/05/2011 - Data de registro: 02/06/2011 - Outros números: 990105746985) (g.n.)

Assim, constata-se que, pelo modelo federativo adotado no Brasil, a divisão de competências deve ser respeitada em todas as esferas de governo. Nesse particular, a lei que diga respeito a atribuições do Poder Executivo somente se legitima se tiver origem em projeto de iniciativa do chefe desse poder. E o vício de iniciativa é fatal, constituindo um dos casos de inconstitucionalidade formal da lei, ou seja, quando o processo legislativo é iniciado por quem não tem legitimidade para propor o projeto oferecido (Adin nº 118.138-0/5 – São Paulo, rel. Des. Walter Almeida Guilherme). Tratando-se, repito, de criação de obrigação a órgão público, de cunho eminentemente administrativo, a ser cumprida pela Administração Pública local, **a iniciativa do projeto de lei deve ser do Chefe do Poder Executivo**.

Por todo o exposto, é o nosso parecer pelo veto do projeto de Lei nº. 008/2021, em razão do vício de iniciativa e competência para matéria, por violação ao que dispõe o art. 2º e 61, § 1º, II, alínea "b" da Constituição Federal, o art. 5º da Constituição Estadual e os artigos 55, § 3º e 70, da Lei Orgânica do Município.

Por derradeiro, cumpre salientar que esse Procurador emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão é do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 17/05/2011). Como diz Justem Filho (2014. p. 689) "o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica", ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei nº 008/2021, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara Municipal.

Atenciosamente.

ANTONIO TAKASHI SASADA (ANTIAN)
Prefeito

ATS/LTJ/MAB/FHB/ammm
OF_