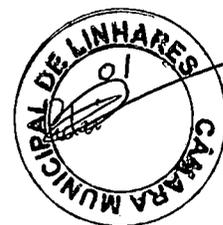




PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES



GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 011, DE 04 DE AGOSTO DE 2021.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 028/2021**, que Dispõe sobre a Criação do “Banco de Medicamentos Doados” no Município de Linhares, e dá outras providências.

Atenciosamente,



GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo N° 005306/2021

ABERTURA: 04/08/2021 - 18:05:47

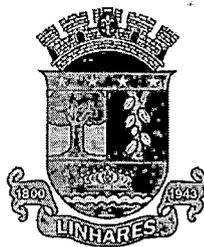
REQUERENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

DESTINO: PLENARIO

ASSUNTO: VETO

DESCRIÇÃO: VETA TOTALMENTE, POR INCONSTITUCIONALIDADE, O AUTOGRAFO N.º 028/2021.


PROTOCOLISTA



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º 028/2021, o qual Dispõe sobre a Criação do “Banco de Medicamentos Doados” no Município de Linhares, e dá outras providências, acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto a criação do “Banco de Medicamentos Doados” no âmbito do Município de Linhares.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 028/2021, nota-se que a nobre vereadora, criadora da propositura, pretende criar o “Banco de Medicamentos Doados” no âmbito do Município de Linhares.

Para tanto, estabelece no caput do artigo 1º “Fica autorizada a criação do “Banco de Medicamentos Doados”, sob a responsabilidade do Município de Linhares, com a finalidade de estimular a doação de remédios que não estão sendo mais utilizados, seja por pessoas físicas ou jurídicas, para distribuição gratuita à população carente, combatendo dessa forma o desperdício”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Para formação do referido banco de medicamentos, dispõe no artigo 5º que “Todas as atividades para formação dos estoques, classificação e verificação do conteúdo e prazo de validade, serão desempenhadas por profissionais das áreas médicas ou farmacêutica do quadro próprio do município, estudantes, estagiários e voluntários”.

Na sequência, em seu artigo 6º, estabelece que os medicamentos doados passarão por criteriosa triagem realizada pelos profissionais designados pelo Poder Executivo e institui itens de observância obrigatória para o recebimento dos medicamentos.

Além do mais, prevê que o Poder Executivo Municipal incentivará as doações ao Banco de Medicamentos por meio de campanhas ou outros meios legais, bem como, que o Poder Público Municipal poderá celebrar convênios para a execução da lei (artigos 10 e 11).

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, nota-se que o comando normativo invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa.

Como se sabe, o Poder Legislativo não pode, por expressa disposição constitucional, editar leis que confirmam atribuições à administração ou que impliquem aumento de despesas.

Contudo, a norma atacada, no momento em que autoriza a criação do Banco de Medicamentos Doados, obriga o Poder Executivo, sem qualquer margem de discricionariedade, a implementá-lo por meio de suas Secretarias Municipais, ou seja, dispõe sobre atribuições da administração municipal.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito à independência e harmonia entre si, o que se materializa no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.

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:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

[...]

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

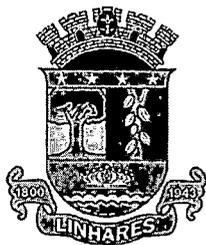
[...]

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei orgânica do município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração pública municipal.

De forma complementar o artigo 32 da Lei orgânica prerroga que “*não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal*”.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal e pela Lei orgânica do município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º da Constituição Federal/1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019) *Grifos Nossos.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pantano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. 3. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079286480, Tribunal



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019) *Grifos Nossos*.

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 3.709/2017 INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTOJUVENIL CRIAÇÃO DE ÔNUS PARA O PODER EXECUTIVO NECESSIDADE DE INICIATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROJETO DE LEI ORIUNDO DO PODER LEGISLATIVO VÍCIO FORMAL RECONHECIDO REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. As hipóteses previstas na Carta Magna para a deflagração do processo legislativo pelo Presidente da República são normas de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, por força dos princípios da simetria e da separação dos Poderes, e devem ser observadas pelas Leis Orgânicas Distrital e Municipais, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. 2. A criação da Semana Municipal de Conscientização sobre a Depressão infanto-juvenil feriu as normas de regência (Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica Municipal), na medida em que impôs atribuições aos Órgãos do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Educação) sem que a Lei n. 3.709/2017 tenha sido deflagrada por iniciativa do Prefeito. 3. A propósito, nem mesmo a ausência de veto em relação aos demais artigos da Lei n. 3.709/2017 seria suficiente para convalidar o vício nomodinâmico, porquanto *a usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo 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 a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção 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, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988 (STF, ADI 1809, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, Acórdão Eletrônico DJe-176 Divulg 09-08-2017 Public 10-08-2017).* 4. A manutenção dos efeitos da Lei impugnada obrigará o Município de Linhares a organizar e promover o evento criado já no mês de outubro do ano corrente, o que importará em gasto público sem orçamento previamente destinado para tanto, mormente em razão da falta de previsibilidade por parte do Executivo local. 5. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 3.709/2017 do Município de Linhares. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180007658, Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/11/2018, Data da Publicação no Diário: 14/11/2018) *Grifos Nossos*.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.060, DE 19 DE MAIO DE 2017, QUE "CRIA O ARTESANATO NA ESCOLA, NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOCORRO". ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que, ao contrário de atuar em caráter meramente regulatório, genérico ou abstrato, dispõe sobre atos específicos e concretos de gestão administrativa, já que institui política pública de incentivo ao artesanato na comunidade escolar, obrigando o Poder Executivo (sem qualquer margem de discricionariedade) a executar o programa por meio de suas Secretarias Municipais. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

procedente. (TJSP; ADI 2201261-89.2017.8.26.0000; Ac. 11684368; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Ferreira Rodrigues; Julg. 25/07/2018; DJESP 20/08/2018; Pág. 3784) **Grifos Nossos.**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei Municipal n.º 5.021/10, de Mogi Mirim, de iniciativa legislativa, que instituiu o banco de remédio, com o objetivo de formar estoque oriundo de doações de pessoas físicas e jurídicas, devendo funcionar em local próprio a ser designado pelo Poder Executivo. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado.** Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0242226-22.2012.8.26.0000; Relator (a): Luis Soares de Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013) **Grifos Nossos.**

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo se manifestou recentemente sobre o tema nos Autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0007932-45.2020.8.08.0000, consoante abaixo transcrito:

ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.150/2019 DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. VÍCIO NOMODINÂMICO. MEDIDA CAUTELAR. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. 1. - Para o deferimento liminar de medida pleiteada ao Poder Judiciário necessário se faz a presença dos seguintes requisitos: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni juris); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos atos impugnados; e d) a necessidade de garantir a eficácia da futura decisão definitiva. 2. - **É plausível a tese sustentada pelo autor de que a Lei n. 6.150, de 10 de abril de 2019, do Município de Vila Velha, que dispõe sobre a instituição do Banco de medicamentos no Município e dá outras providências padece de vício de inconstitucionalidade nomodinâmico por violação do disposto nos arts. 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha.** 3. - **Resta configurada a possibilidade de ocorrência de prejuízos pelo retardamento de decisão que eventualmente julgue procedente a apresentação de inconstitucionalidade (periculum in mora) porque a lei cria novas atribuições a serem exercidas por órgãos do Poder Executivo.** 4. - **Medida liminar deferida.** Eficácia da Lei n. 6.150/2019, do Município de Vila Velha, suspensa. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200013082, Relator : DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 11/02/2021, Data da Publicação no Diário: 08/03/2021) **Grifos Nossos**

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que, decorre do sistema



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

constitucional brasileiro da técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:

Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

A presente propositura, se sancionada, criará várias atribuições e gastos ao Poder Executivo, o que se insere na competência exclusiva do Chefe do Executivo, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, uma vez que o município necessitará dispor de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei, pois caberá a ele a criação e gestão do Banco de Medicamentos Doados.

Em outras palavras, verifica-se que, em essência, o projeto de lei em análise dispõe sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que institui um programa e dispõe que o Executivo, através dos órgãos competentes, é o responsável pelo recebimento dos medicamentos, formação dos estoques, classificação, triagem e posterior destinação gratuita aos beneficiários. Ocorre que, a partir da execução das referidas ações se delinea a competência privativa do Prefeito para dispor sobre esta matéria.

Ademais, cumpre ressaltar, que o autógrafa em apreciação disciplina que os medicamentos doados passarão por criteriosa triagem realizada pelos profissionais designados pelo Poder Executivo, todavia, urge salientar que a simples inspeção visual não garante a manutenção da qualidade do medicamento, uma vez que a sua forma de conservação (exposição à luz, ao calor, à umidade) interferem diretamente nas suas características físico-químicas e microbiológicas, de forma que um medicamento que se encontra visualmente dentro dos padrões, pode não ter conservado as suas características físico-químicas e

2



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

microbiológicas dentro das preconizadas pelo fabricante e pelo órgão sanitário, o que pode influir diretamente no mecanismo de ação do medicamento.

O controle de qualidade dos medicamentos visa garantir que os produtos que serão distribuídos apresentam-se dentro das especificações estabelecidas e, portanto cumprem a finalidade a que se propõe, uma vez que a distribuição de medicamento que não possuam garantia de segurança e eficácia pode acarretar em sérios danos à saúde dos pacientes.

Assim sendo, denota-se, que a coleta e o reaproveitamento de medicamentos requer a assunção de responsabilidade técnica sobre suas condições de conservação, de modo que demanda a criação de um sistema técnico-gerencial de captação, avaliação técnica e dispensação do medicamento reaproveitado distinto do que é adotado para o medicamento novo.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, ressalta-se que inexistente no orçamento municipal previsão para a despesa que essa nova demanda trará ao município.

Decerto que, quando o parlamentar prevê ações governamentais que ensejam despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, resta configurada a chamada inconstitucionalidade indireta por violação ao art. 16, caput, § 1º, e o art. 17, §§ 1º a 5º, todos da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

O Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, além de criar despesas públicas sem previsão orçamentária, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município, institui, à revelia do Executivo e com a invasão da competência exclusiva deste, imposição ao Município de determinadas ações sem qualquer previsibilidade orçamentária.

3 -



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **028/2021**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.



GUERINO LUIZ ZANON

Prefeito do Município de Linhares



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA
E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

Processo nº 005306/2021

Veto nº 11/2021

Matéria Principal: Projeto de Lei Ordinária nº 36/2021, vinculado ao
Processo nº 001738/2021, de autoria da Vereadora Therezinha V. Vieira

**PLO. DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO BANCO DE
MEDICAMENTOS DOADOS NO MUNICÍPIO DE
LINHARES. VETO JURÍDICO POR
INCONSTITUCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO VETO.
VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO
PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS
PODERES. CONSIDERAÇÕES.**

I - RELATÓRIO

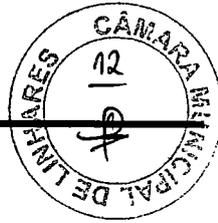
Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a oposição do veto total à iniciativa parlamentar que cria no âmbito da municipalidade o "Banco de Medicamentos Doados".

Em síntese, a referida proposição visa estimular a doação de remédios que não estão sendo mais utilizados, seja por pessoas físicas ou jurídicas, para distribuição gratuita à população carente.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, §1º, da Lei Orgânica do Município de Linhares - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo nº 28/2021), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade formal, argumentando que "o comando normativo invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa", caracterizando-se "ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes".

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, *caput*), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico.

II - FUNDAMENTAÇÃO

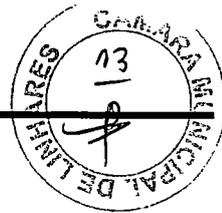
De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Constatada a constitucionalidade formal da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



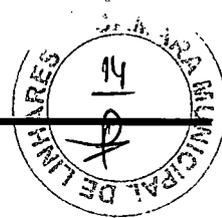
Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que a proposição está eivada de inconstitucionalidade. Alega-se nas razões do veto que "o comando normativo invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa" (fls. 03), caracterizando-se "afronta ao princípio da separação dos poderes" (fls. 08).

Em complemento, salienta que "a simples inspeção visual não garante a manutenção da qualidade do medicamento, uma vez que a sua forma de conservação interfere diretamente nas suas características físico-químicas e microbiológicas". Dessa forma, afirma que "a coleta e o reaproveitamento de medicamentos requer a assunção de responsabilidade técnica sobre suas condições de conservação". Conclui aduzindo que a proposição cria despesas públicas sem previsão orçamentária, não havendo indicação da fonte de custeio (fls. 09).

Registre-se, desde já, estabelecer a Constituição Federal (art. 61, §1º), a Constituição Capixaba (art. 63, parágrafo único) e a Lei Orgânica Municipal (art. 31, parágrafo único) as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Como se sabe, matérias ligadas à organização administrativa são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*, pelo qual, respeitadas as especificidades e proporções devidas, repetem-se nas constituições dos Estados-membros e nas leis orgânicas municipais, em sendo o caso o núcleo normativo básico da CF.

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Aliás, é válido consignar que o princípio da simetria, embora criticado por impor limites excessivos à autonomia dos entes federados, vem sendo reconhecido pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL desde a Constituição Federal de 1946.

Nessa linha de raciocínio, quadra consignar o disposto no art. 31, parágrafo único, inc. IV, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 31, parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que disponham sobre: (...) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

Com efeito, ao analisar detidamente a proposição (PLO nº 36/2021), observa-se de forma indubitável que ela cria obrigações à Administração, dispondo sobre atos de gestão e organização, de atribuição exclusiva do Alcaide.

Desta forma, afronta o postulado constitucional da reserva da administração, que impede a invasão da competência normativa de um poder sobre o outro.

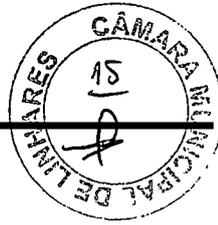
É do dizer de HELY LOPES MEIRELLES que:

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



No que concerne ao processo legislativo, é oportuno destacar a seguinte lição do constitucionalista MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (p. 112): *as regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.*

Em que pese o nobre intuito da proposição, tem-se na hipótese matéria que viola parâmetro da Lei Orgânica Municipal (art. 31, parágrafo único, IV), da Constituição Capixaba (art. 63, VI) e preceitos de reprodução obrigatória da Constituição Federal (art. 61, §1º, II, "b").

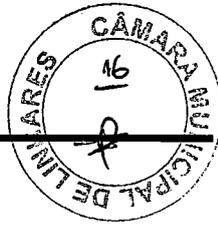
Isso porque a instituição do programa destinado à implantação do "Banco de Medicamentos Doados" situa-se no domínio da *reserva da Administração*, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, e que se radica na *gestão ordinária dos negócios públicos*.

Nessa toada, ensina IVES GANDRA MARTINS - ao se referir acerca dos atos típicos de administração - que "sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade".



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Dessa maneira, não restam dúvidas quanto ao vício formal de *inconstitucionalidade*, porquanto a proposição desbordou para indesejável ofensa ao sistema da *separação e independência dos poderes* (art. 2º da CF).

Referido princípio da *separação dos poderes* estabelece uma repartição das funções estatais entre órgãos distintos com a finalidade de proteger as liberdades dos particulares por meio da limitação do poder do Estado.

No célebre *sistema dos "freios e contrapesos"* (*checks and balances*) a repartição do exercício do poder entre diferentes órgãos tem por finalidade evitar sejam ultrapassados os limites impostos pela Lei Maior.

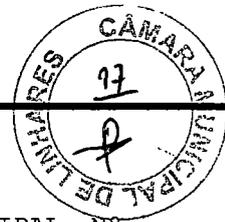
Mutatis mutandis, a jurisprudência pátria tem trilhado o mesmo entendimento aqui defendido, declarando a *inconstitucionalidade* de normas municipais - elaboradas pelos edis - que estabelecem situações concretas por seus próprios atos e impõem ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência. Senão, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.746, de 03 de setembro de 2018, do Município de Salto, que "dispõe sobre a implantação do programa denominado 'Medicamento Solidário' no âmbito das unidades de saúde do Município da Estância Turística de Salto" - **Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2037388-39.2019.8.26.0000, j. em 26/06/2019)**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo [...]. (TJRS, Tribunal Pleno, ADI 70081127599, julgado em 10/06/2019)

Quadra registrar que **o fato da lei ser dotada de natureza autorizativa** (arts. 1º, 3º e 11 do PLO) **não lhe escuda de eventual inconstitucionalidade**. Aliás, diga-se, o Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Segundo as lições de SERGIO RESENDE DE BARROS (*in Leis autorizativas*):

O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. **A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.** (...) De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Assim, se a lei pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



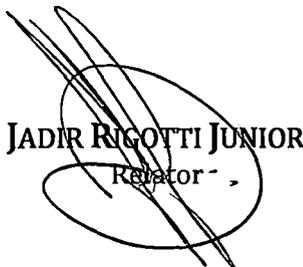
De fato, a lei que tem por objeto autorizar o Poder Executivo a agir em matérias de sua própria iniciativa privativa contém, na realidade, uma determinação velada, o que a torna inconstitucional por ofensa à *separação de poderes*. Entender de forma diversa retiraria a discricionariedade autorizada na gestão administrativa local, ofendendo, assim, o *princípio constitucional da reserva da administração*.

Outrossim, há que se consignar o enunciado sumular de nº 09 do Tribunal de Justiça Capixaba, segundo o qual "é inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo". Em arremate, cabe o devido registro de que a proposição em tela foi objeto de análise jurídica por parte da Procuradoria e desta Comissão, onde recebeu duplamente o diagnóstico de INCONSTITUCIONALIDADE em sua feitura (fls. 09/16 do PLO).

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES - reunida com todos os seus membros - opina pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 28/2021, referente ao PLO nº 36/2021, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 24.08.2021.


JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator


WELLINGTON VICENTINI
Presidente


ALYSSON REIS
Membro