Ofício nº 345/2021 - Gabinete do Prefeito
Assunto: Encaminha Veto ao PL nº 48/2021-CMI

Itaúna-MG, 05 de agosto de 2021

Prezado Senhor **Presidente**,

Encaminho a Vossa Excelência as Razões do Veto ao Projeto de Lei nº 48/2021-CMI, que ***"Autoriza ao Poder Executivo Municipal instituir o Programa de remédio em casa para idosos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e pessoas portadoras de doenças crônicas, usuários da Rede Municipal de Saúde. "***.

Oportunamente, apresento-lhe protestos de apreço e distinta consideração.

Atenciosamente,

Neider Moreira de Faria
Prefeito do Município de Itaúna

EXMO. SR.
ALEXANDRE MAGNO MARTONI DEBIQUE CAMPOS
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ITAÚNA-MG

VETO AO PROJETO DE LEI Nº 48/2021-CMI

JUSTIFICATIVA

Excelentíssimo Senhor **Presidente**, Excelentíssimos Senhores **Vereadores** e Excelentíssimas Senhoras **Vereadoras** da Câmara Municipal de Itaúna,

Dirijo-me a Vossas Excelências, com cordiais cumprimentos, para comunicar que, na forma do artigo 82, inciso VI da Lei Orgânica do Município e o artigo 137, § 1º, inciso I do Regimento Interno dessa Câmara Legislativa, decido vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 48/2021-CMI, o qual "*Autoriza ao Poder Executivo Municipal instituir o Programa de remédio em casa para idosos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e pessoas portadoras de doenças crônicas, usuários da Rede Municipal de Saúde*" conforme motivos doravante expostos.

Com efeito, são inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que autorizam o Executivo ou o Judiciário a adotar ato em matéria que seja da competência reservada do Poder em questão, ou que autorizem medida administrativa de iniciativa privativa desse Poder (por todos, vide o precedente do Supremo Tribunal Federal materializado na ADI nº 4.724/AP).

I – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Consoante supramencionado na parte preambular, 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[1].

A proposição ora vetada estampa justamente essa tipologia de 'leis' passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores 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, tal como, a propósito, definido pelo STF (ADI - 4724/AP).

1 Nesse sentido, inclusive, é o entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, alinhado ao parecer exarado pelo MPSP – Ministério Público de São Paulo (em proposição idêntica – leia-se: igual – à do presente caso). Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/Adins_PGJ_Iniciais/CB42539F72C06396E040A8C0DD011786

O ato normativo ora impugnado viola o princípio da separação de poderes, previsto no art. 6º[2] e no art. 173[3] da Constituição Mineira, conforme entendimento do TJMG:

> *EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.642/2019 - AUMENTO DE DESPESA - INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NO PODER EXECUTIVO - "FUMUS BONI IURIS" E "PERICULUM IN MORA" VERIFICADOS - LIMINAR CONCEDIDA.* ***A Lei de iniciativa da Casa Legislativa, que institui o Banco de Remédios do Município de Papagaio, a princípio, em uma análise perfunctória, afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes****, razão pela qual deve ser concedida a liminar para suspender sua a eficácia. Liminar concedida. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.030239-6/000, Relator(a): Des.(a) Antônio Carlos Cruvinel , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/01/2021, publicação da súmula em 18/02/2021) Original sem grifos*

A proposição legislativa, fruto de iniciativa parlamentar, sinaliza para a criação do "Programa Remédio em Casa" a ser implementado pelo Poder Executivo Municipal. Em que pese a boa intenção que certamente animou o Vereador autor do projeto de lei, é certo que se trata de matéria a cargo do Poder Executivo, ou seja, da Administração Pública.

É dizer, dispor sobre a criação de programas, definindo seu conteúdo e impondo obrigações aos órgãos públicos e ao próprio Poder Executivo, é matéria que se insere no âmbito da gestão administrativa, sendo manifestamente estranha à atividade parlamentar.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei autorizando o Poder Executivo a criar programa e define – ainda que sob o pálio do eufemismo do verbo "autorizar" – como ele será executado, essa atuação do legislador invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

E mais: ainda que fosse o ato normativo oriundo de iniciativa do Chefe do Executivo seria inconstitucional. A razão é simples: **o Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na esfera de sua competência constitucional**. Se ele encaminha projeto de lei para tal escopo, isso configura hipótese de delegação inversa de poderes, vedada pelos arts. 173 e 6º, § único da Constituição Mineira.

Em síntese, cabe nitidamente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema. A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Estadual e aplicável aos Municípios.

---

2 *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.*

3 *Art. 173 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. § 1º – Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro*

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

A proposição impugnada, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, atinente ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes. Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

> *"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, CRFB/88) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "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).*

Deste modo, 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.

Nem se chegaria a conclusão diversa a partir da afirmação de que a lei ora questionada é simples "lei autorizativa", da qual não resta nenhuma imposição para o administrador público.

Em trabalho, publicado na Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino (Bauru, n. 29, ago/nov. 2000, pp. 259-267), sustenta o Professor Sérgio Resende de Barros[4]:

> *(...) o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente:* ***O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa.*** *Não obstante a clareza do acórdão (Diário da Justiça de 8/10/82,*

4 *Disponível também na internet (Endereço eletrônico: www.srbarros.com.br)*

p. 10187, Ementário nº 1.270-1, RTJ 104/46), persistiu por toda a Federação brasileira, nos níveis estadual e municipal, a prática de 'leis' autorizativas (…) Original sem grifos

Ora, 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 é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída.

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.

Por essas razões e fundamentos, apresento veto integral ao Projeto de Lei n° 48/2021-CMI, que *"Autoriza ao Poder Executivo Municipal instituir o Programa de remédio em casa para idosos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e pessoas portadoras de doenças crônicas, usuários da Rede Municipal de Saúde"*, diante das razões supramencionadas.

Aproveito a oportunidade para manifestar a Vossas Excelências protestos de elevada estima e distinta consideração.

Itaúna-MG, 05 de agosto de 2021.

Atenciosamente,

Neider Moreira de Faria
Prefeito do Município de Itaúna

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
RELATÓRIO
PROCESSO DE VETO Nº. 11/2021
Silvano Gomes Pinheiro
Presidente/Relator da Comissão

Tendo esta comissão, recebido na data de 23/08/2021, por parte da Secretaria Legislativa da Câmara Municipal, a remessa do Processo de Veto *n° 11/2021, que tem como assunto Veto ao Projeto de Lei nº 48/2021, de autoria do vereador Leonardo Alves dos Santos, que* ***"Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o programa de remédio em casa para idosos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e pessoas portadoras de doenças crônicas, usuários da Rede Municipal de Saúde"*** *e a pedido do autor do Projeto, conforme o regimento interno foi solicitado à procuradoria o parecer jurídico sobre o veto aposto ao Projeto, e tendo avocado para relatar sobre a matéria em apreço, passo expor as seguintes considerações:*

Pode-se observar no Parecer de número 49/2021 de folhas 07 a 17, exarado pela Procuradoria e que vai a colação, o **Projeto de Lei Nº 48/2021** de autoria do Edil Leonardo Alves dos Santos, que ***"Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o programa de remédio em casa para idosos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e pessoas portadoras de doenças crônicas, usuários da Rede Municipal de Saúde",*** hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por "proposição autorizativa". Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestantes inconstitucionais.

VOTO DO RELATOR

Nesta esteira, o presente Projeto de Lei não atende as exigências técnicas, legais e constitucionais pertinentes, acompanho parecer técnico, apesar de meramente opinativo, é pela **INADMISSIBILIDADE, PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSIÇÃO.**

Silvano Gomes Pinheiro
Presidente/Relator

Somos favoráveis à apreciação do Processo de Veto pelo Plenário, acompanhando o Voto do Relator.

Sala das Comissões, em 23 de agosto de 2021.

Joselito Gonçalves Morais
Vice Presidente

Nesval Júnior
Membro