PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE LINDOIA
ESTADO DE SÃO PAULO
Capital Nacional da Água Mineral

MENSAGEM DE VETO

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores (a).

Nos termos dos arts. 47, § 1º, e 70, III da Lei Orgânica do Município da Estância Hidromineral de Lindoia, comunico a Vossa Excelência que estou apondo o **veto total ao Projeto de Lei de Iniciativa do Poder Legislativo nº 12/21,** que "*Dispõe sobre o programa de vacinação para imunização dos trabalhadores, das categorias descritas nesta lei, e dá outras providências*".

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

Pelo presente, com fundamento nos arts. 47, § 1º, e 70, III, da Lei Orgânica Municipal, comunico a Vossa Excelência que decidi vetar integralmente, o Projeto de Lei nº 12/2021, que dispõe sobre o programa de vacinação para imunização dos trabalhadores da educação, assistência social e limpeza pública, sendo:

a) professores, equipes diretivas e demais funcionários de escolas da rede municipal, estadual e privada de ensino;
b) motoristas do transporte escolar cadastrados no município de Lindoia, bem como seus auxiliares;
c) profissionais e servidores lotados nas unidades que integram o Sistema Único de Assistência Social – SUAS;
d) pessoas com deficiência de acompanhante;
e) profissionais e servidores responsáveis pelos serviços de varrição e coleta de lixo e entulhos.

Segundo a proposta, o programa seria estendido aos profissionais que "*estejam exercendo as funções mencionadas durante o estado de emergência decretado em decorrência da pandemia do coronavírus (COVID 19)*" e que "*atuam diariamente com um grande fluxo de atendimento ao público e atendimento em geral*".

Primeiramente, é necessário assentar que, em matéria de defesa da saúde, a Constituição Federal de 1988 outorgou aos municípios a competência para legislarem em caráter suplementar relativamente à legislação federal e estadual:

> "*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
> ...
> *XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*"

Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Lindoia
PROTOCOLO GERAL 441/2021
Data: 14/07/2021 - Horário: 17:10
Legislativo

No mesmo sentido, dispôs a Constituição do Estado de São Paulo:

"Art. 220. As ações e os serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle."

Pois bem.

A Lei Federal nº 6.259/75 dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências. Em seu art. 3º, dita lei define que cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório:

"Art 3º Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Parágrafo único. As vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas, bem como pelas entidades privadas, subvencionadas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em todo o território nacional."

Nessa linha, existindo norma legal de caráter federal sobre o tema, não há espaço para que o Município de Lindóia venha a contrariá-la à exceção da possibilidade concedida aos Estados para, após audiência prévia com o Ministério da Saúde, propor medidas legislativas complementares:

"Art 6º Os governos estaduais, com audiência prévia do Ministério da Saúde, poderão propor medidas legislativas complementares visando ao cumprimento das vacinações, obrigatórias por parte da população, no âmbito dos seus territórios."

Na atualidade, o Ministério da Saúde já elaborou o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19, em https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/marco/23/plano-nacional-de-vacinacao-covid-19-de-2021 , além do Programa Nacional de Imunizações – PNI que *"define os calendários de vacinação considerando a situação epidemiológica, o risco, a vulnerabilidade e as especificidades sociais, com orientações específicas para crianças, adolescentes, adultos, gestantes, idosos e povos indígenas"* (https://portalarquivos.saude.gov.br/campanhas/pni/o-que-e.html).

Contanto não se olvide da boa intenção dos vereadores, a Constituição Federal não abriu espaço para se distanciar dos estreitos limites conferidos pela legislação federal que trata da questão, especificamente quanto à definição dos grupos de vacinação prioritária e obrigatória eleitos no projeto.

E, neste sentido, há uma série de precedentes jurisprudenciais que reconhecem a inconstitucionalidade de diplomas legais municipais que, extravasando as divisas da competência legislativa suplementar, atentem contra legislação federal em matéria de proteção e defesa da saúde, especialmente quanto à instituição de programas municipais de vacinação:

> *"Ação Direta de Inconstitucionalidade -* ***Lei municipal que dispõe sobre autorização do Poder Executivo Municipal para instituir Programa de Imunização Total de Vacinação para Crianças****, contando com a aquisição de vacinas que são adquiridas pelos cidadãos em Clínicas Particulares - Ofensa ao princípio da separação e harmonia de poderes - Usurpação de iniciativa - Matéria reservada ao Chefe do Executivo - Criação de despesas sem indicação da fonte orçamentária - Violação dos artigos 5o e 24, §§ 2o e 5º , 25 e 176, I, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios em virtude do disposto em seu artigo 144 - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente"* (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0006461-47.2007.8.26.0000; Relator (a): José Reynaldo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 16/07/2008; Data de Registro: 29/07/2008)

> *"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. - Município do Rio de Janeiro. -* ***Lei Municipal nº 4.966, de 03/12/2008, de iniciativa do Poder Legislativo, que institui o Programa de Vacinação contra Hepatite B no âmbito do Município do Rio de Janeiro****. - Afronta ao princípio da independência dos poderes. - Inconstitucionalidade formal. - Conforme expressamente consignado no artigo 112, § 1º, II, d, da Carta Estadual, é competência do Chefe do Poder Executivo criar, estruturar e conferir atribuições às suas Secretarias e aos seus Órgãos, exatamente porque somente ao Executivo, conhecedor de suas possibilidades orçamentárias e de pessoal, incumbe decidir quanto à oportunidade e conveniência da assunção de novas obrigações e atribuições. - Da mesma forma, consoante o disposto no art. 209, III e § 5º, I, da Carta Estadual, é vedado à Câmara Municipal usurpar a competência privativa do Chefe do Executivo ao dispor que as despesas decorrentes da execução daquela lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias. - O vício de iniciativa na legislação em tela é insanável, eis que configurada manifesta usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, consoante entendimento pacificado no Colendo Supremo Tribunal Federal. - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO."* (TJRJ. 0033018-61.2010.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). SIDNEY HARTUNG BUARQUE - Julgamento: 14/02/2011 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE VACINAÇÃO. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES E DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. MATÉRIA NÃO INSERIDA NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. Padece de vício formal a lei municipal, cujo processo de tramitação foi deflagrado pelo Poder Legislativo, que, a par de avançar indevidamente sobre a autonomia organizacional e administrativa do Poder Executivo, versa sobre matéria cuja competência legislativa é concorrente da União e dos Estados. ***Hipótese em que lei local, de iniciativa da Câmara Municipal, instituiu Programa Municipal de Vacinação contra o HPV, estabelecendo regras gerais quanto à imunização da população juvenil.*** *Normas de proteção e defesa da saúde, entretanto, não se inserem na competência legislativa municipal, cabendo aos municípios, tão somente, suplementar, observadas as peculiaridade locais, as legislações federais e estaduais a respeito da matéria, sem desbordar dos diplomas legais hierarquicamente superiores."* (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.073439-8/000, Relator(a): Des.(a) Estevão Lucchesi , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/11/2017, publicação da súmula em 13/12/2017)

Portanto, evidente a inconstitucionalidade do projeto.

Ademais, é evidente também que a proposição, ao instituir programa específico de vacinação, impõe obrigação aos órgãos da Administração Pública Municipal, notadamente à Diretoria Municipal de Saúde, ensejando violação à iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal para dispor sobre a organização, atribuições e funcionamento dos mesmos.

A Constituição Federal de 1988 definiu que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a organização administrativa dos órgãos públicos:

"Art. 61. ...
§ 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;"

Além disso, compete privativamente ao Presidente da República a organização e funcionamento da administração federal:

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
...

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;
VI - dispor, mediante decreto, sobre:
a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;"

De acordo com o princípio da simetria, a Lei Orgânica do Município de Lindóia definiu que compete ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis, nas formas e casos previstos nela previstos (art. 41, VIII), elencando, dentre as hipóteses cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a fixação de atribuições e estruturação de órgãos públicos da Administração Municipal:

"Art. 41. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:
...
VIII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta ou indireta."

Logo, evidente que a proposta de lei em comento trata de tema reservado à iniciativa privativa do Prefeito Municipal, razão pela qual sua apresentação não poderia ter partido de um Edil.

Acerca da matéria, ensina **Hely Lopes Meireles**[1]:

"O processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59), possui contornos uniformes para todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) - cabendo às Constituições dos Estados e às leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal.

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito *são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.*

Nesses projetos o prefeito poderá solicitar urgência, para aprovação no prazo estabelecido na lei orgânica do Município, como poderá retirá-los da Câmara antes de sua aprovação final, ou encaminhar modificações das disposições do projeto original, restabelecendo, neste caso, o prazo

[1] *in* Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Ed. Malheiros, p. 710 e 711.

inicial. Se o projeto já estiver aprovado só lhe restará vetá-lo e enviar outro à consideração da Câmara.

Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar lei sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça."

Acerca do aviltamento da competência legislativa pelo Poder Legislativo preleciona o saudoso **José Nilo de Castro**, ao fazer lembrar C. A. Lúcio Bittencourt:

"A respeito da atuação do Legislativo em face da Constituição, poder-se-á aplicar, mutatis mutandis, *os ensinamentos doutrinários acerca do excesso ou desvio de poder da autoridade pública, em face do princípio da legalidade, pelo qual se rege a Administração Pública, em face daquele princípio, está limitado ao círculo de atividade que lhe traça a Constituição, e quando o traspassa, por qualquer forma, procede* ultra vires, *sendo ineficaz, por contrário ao direito, o ato violador". (Cf. "Direito Municipal Positivo, 3ª. ed., Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1996).*

Ademais, o projeto de lei em questão, ao instituir programa de vacinação à margem do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19 e do Programa Nacional de Imunizações – PNI, implicará despesas com o incremento da demanda de vacinas razão pela qual deveria, nos termos dos arts. 25 da CESP e 44 da LOM, indicar os recursos disponíveis para o cumprimento dessa obrigação, senão vejamos:

a) CESP:

"Art. 25. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos."

b) LOM:

"Art. 44. Nenhum projeto de lei que implique na criação ou no aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos."

Aliás, é vedado "*o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual*", nos termos do art. 167, I, da CF/88:

"Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;"

Não obstante, em razão do acréscimo de despesas, caberia ao projeto de lei comprovar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias:

> *"Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*
>
> *Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*
>
> *I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*
>
> *II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*
>
> *§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*
>
> *I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*
>
> *II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*
>
> *§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*
>
> *§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*
>
> *§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:*
>
> *I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*
>
> *II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição."*

CONCLUSÃO

Assim, manifesta a inconstitucionalidade do projeto legislativo de iniciativa desta Il. Casa Legislativa por afronta à Constituição Federal de 1988.

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

Prefeitura da Estância Hidromineral de Lindoia, em 09 de Julho de 2021

LUCIANO FRANCISCO DE GODOI LOPES
PREFEITO MUNICIPAL

Ao
Exmo. Sr.
JOÃO PAULO VIEIRA TREVISAN
DD. Presidente da Câmara Municipal de Lindoia/SP