PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DA PREFEITA

Ofício nº 232/2020

Exmo. Sr.
José Sizenando
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas - RS

Sr. Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento VETO PARCIAL ao *Projeto de Lei n.º 5723/2020 (Of. Leg. n.º 0274/2020)* que *"Institui a Política Municipal de Prevenção da Automutilação e do suicídio."*, nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal.

01 - Do Dispositivo Legal Impugnado.

O Projeto de Lei, ora impugnado, pretende instituir a política de prevenção da automutilação e do suicídio no âmbito do Município de Pelotas. Saliente-se que é evidente e elogiável a iniciativa do vereador autor do Projeto em análise, ao pretender estabelecer uma política municipal de extrema importância à saúde pública local, sobretudo nesse momento de pandemia e distanciamento social que estamos vivenciando.

Entretanto, observa-se do art. 4º, *caput*, §§ 1º e 2º, que o legislador ao pretender criar um serviço telefônico gratuito para a execução dessa importante política pública, adentra em seara própria e intransferível da exclusiva alçada do Executivo, conforme se observa do dispositivo ora impugnado, que peço vênia para transcrever:

> "Art. 4º O poder público manterá serviço telefônico para recebimento de ligações destinado ao atendimento gratuito e sigiloso de pessoas em sofrimento psíquico.
> §1º O serviço previsto no caput deste artigo deverão ter qualificação adequada.
> §2º O serviço previsto no caput deste artigo deverá ter ampla divulgação em estabelecimentos com alto fluxo de pessoas, assim como por meio de campanhas publicitárias."

Nesse sentido, desde logo, independentemente da discussão do mérito da matéria, percebe-se haver um vício de iniciativa no dispositivo legal acima colacionado, uma vez que, dispõe acerca da criação e do modo de funcionamento de serviços públicos municipais, sendo tal matéria, sabidamente, de iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo Municipal.

02 - Da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado, deflui a base da sistemática de distribuição do feixe competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Podres, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

> São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Constituição Federal e Estadual, bem como a Lei Orgânica Municipal acerca do assunto, respectivamente:

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;

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública;

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Art. 62 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XIII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Assim, percebe-se que por simetria à Constituição Federal e Estadual e em atenção à disposição expressa contida na Lei Orgânica Municipal, compete privativamente a Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de Projetos de Lei que versem acerca do planejamento e execução dos serviços públicos, bem como, do funcionamento, organização e estrutura administrativa.

Nesse mesmo sentido, entende o Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Veja-se:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI

MUNICIPAL N. 11.993/2010. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. **(RE 704450 MG – 14/05/2014)**

[...]

Registra-se, de início, que padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública. (grifo nosso).

[...]

A imposição de novos deveres e atribuições aos agentes e órgãos administrativos municipais consiste em ato de gestão administrativa, que é matéria de iniciativa privativa do Prefeito. (grifo nosso).

Assim, a Lei impugnada violou os limites de iniciativa do Poder Legislativo, afrontando, desta forma, o princípio da separação dos poderes."

03 - Da Inconstitucionalidade Formal e Material.

O dispositivo legal, ora vetado, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes determinado no art. 10 da Constituição Estadual, bem como invade competência privativa da prefeita, ao dispor sobre planejamento e execução de serviço público municipal, violando o disposto no art. 61, inciso II, alínea "b" da Constituição Federal e art. 62, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal.

Cumpre salientar, que por simetria, os dispositivos supracitados aplicam-se expressamente aos Municípios, conforme disposto no artigo 8º da Constituição Estadual, *verbis*:

"Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

Ainda nesse sentido, João Jampaulo Júnior, especifica e elenca as matérias que competem aos Prefeitos:

> "As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município" (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Dessa forma, há vício de iniciativa no dispositivo legal em comento, pois interfere na organização e funcionamento da administração pública municipal, invadindo a competência material da Chefe do Poder Executivo, acarretando em ações que obrigam este Poder a efetivar ações que importem na criação de serviços públicos municipais para adequar-se aos parâmetros estabelecidos pelo legislador. Nesse aspecto, cumpre recordar o ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles:

> A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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 (...) 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.

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade, com inequívoca afronta ao disposto no art. 60, inc. II, alínea "d)" da Constituição Federal:

Art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual e art. 62, inc. XIII. Portanto, é de rigor que não se permita que o art. 4º, caput, §§ 1º e 2º do PL em comento venha a lume no ordenamento jurídico municipal.

04 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade formal e material, bem como, evitar o desequilíbrio e a quebra da harmonia do sistema normativo local, decido Vetar Parcialmente o Projeto de Lei, a fim de que o art. 4º caput. §§ 1º e 2º não venha a lume no ordenamento jurídico municipal.

Por fim, sugiro a inclusão no artigo primeiro do Projeto de Lei, a exemplo do que consta na Ementa, da palavra "prevenção", conforme determinado pelo art. 185, § 5º do Regimento Interno da Câmara, objetivando adequar à disposição ao sentido da norma jurídica ora em análise.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 2 de outubro de 2020.

Paula Schild Mascarenhas
Prefeita