MENSAGEM/262

Rio Grande, 10 de maio de 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente:

Ao cumprimentá-lo, muito respeitosamente, oportunidade em que enviamos **VETO** ao Projeto de Lei encaminhado pelo Ofício nº 0079/2021-CMRG, Prot. 2794/2021, que **"DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO NA INTERNET DOS MEDICAMENTOS OFERECIDOS GRATUITAMENTE PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE NO SITE DA PREFEITURA DO RIO GRANDE E DEMAIS REDES SOCIAIS".**

Primeiramente, importa referir que, ao dispor sobre a divulgação na internet dos medicamentos oferecidos gratuitamente pela SMS, o projeto de lei interfere em ato de gestão típico do Poder Executivo, incidindo em de vício de iniciativa. Cabe observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica.

Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos Entes Federados periféricos (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

A Constituição Estadual, em seu artigo 8º, obriga os Municípios a observarem os princípios estabelecidos em ambas as Constituições, assim, todos os princípios consagrados na Carta Magna são obrigatoriamente adotados pela Constituição Estadual e, consequentemente, devem ser respeitados pelos Municípios, senão vejamos:

> "**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."

O conteúdo do Projeto de Lei proposto, faz evocar, necessariamente, os princípios constitucionais atinentes ao processo legislativo, em especial a competência privativa para a iniciativa das leis.

Este princípio da iniciativa privativa é integralmente aplicável aos Municípios por força do que dispõem os artigos 8º da Carta Estadual e 29 da Constituição Federal. Logo, o presente Projeto de Lei fere o princípio constitucional da iniciativa privativa do Prefeito, eis que, dispõe sobre matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Segundo o ilustre doutrinador José Afonso da Silva, na sua obra Processo Constitucional de Formação de Leis, a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante a apresentação de um projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme queira regular matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa legislativa é, assim, um poder que se atribui a alguém ou a um órgão. A pessoa, agente ou órgão que detém esse poder é chamado de titular da iniciativa, que no âmbito municipal, cabe a qualquer vereador, ao prefeito e ao eleitorado, consoante o que dispõe o artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio Grande.

Cumpre observar, porém, que essa capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida por esses titulares indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada a determinado titular com exclusividade, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular. É o que ocorre no caso em tela, uma vez que o projeto seria de iniciativa do Prefeito Municipal e foi proposto pela Câmara de Vereadores.

A Lei Orgânica do Município, em que pese não estipular as matérias de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pelo princípio da simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que nos artigos 60, inciso II, alínea "d" e 82 incisos III e VII estipulam as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado, as leis que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições para as Secretarias e órgãos da Administração Pública, senão vejamos:

> "**Art. 60.** São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
> I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)
> **II - disponham sobre:**
> a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
> b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
> c) organização da Defensoria Pública do Estado;
> **d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.**
> **Art. 82.** Compete ao Governador, privativamente:
> I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
> 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;**
> IV - sancionar projetos de lei aprovados pela Assembléia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis;
> V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;
> VI - vetar, total ou parcialmente, projetos de lei aprovados pela Assembléia Legislativa;
> **VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;**
> VIII - decretar e executar intervenção em Município, nos casos e na forma previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;
> IX- expor, em mensagem que remeterá à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os planos do Governo;
> X - prestar, por escrito e no prazo de trinta dias, as informações que a Assembléia solicitar a respeito dos serviços a cargo do Poder Executivo;
> XI - enviar à Assembléia Legislativa os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, previstos nesta Constituição;
> XII- prestar à Assembléia Legislativa, até 15 de abril de cada ano, as contas referentes ao exercício anterior e apresentar-lhe o relatório de atividades do Poder Executivo, em sessão pública;
> XIII- exercer o comando supremo da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, prover-lhe os postos e nomear os oficiais superiores para as respectivas funções; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)
> XIV - nomear o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Defensor Público-Geral do Estado, na forma prevista nesta Constituição;(Redação dada pela Emenda Constitucional n.º50, de 24/08/05)

> XV - atribuir caráter jurídico-normativo a pareceres da Procuradoria-Geral do Estado, que serão cogentes para a administração pública;
> XVI - nomear magistrados, nos casos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição;
> XVII - nomear os Conselheiros do Tribunal de Contas, observado o disposto no art. 74;
> XVIII- prover os cargos do Poder Executivo, na forma da lei;
> XIX- conferir condecorações e distinções honoríficas;
> XX - contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Assembléia Legislativa;
> XXI- celebrar convênios com a União, o Distrito Federal, com outros Estados e com Municípios para a execução de obras e serviços;
> XXII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.
> § 1.º O Governador do Estado poderá delegar ao Vice-Governador e a Secretários de Estado, bem como ao Procurador-Geral do Estado, as atribuições previstas nos incisos VII e XVIII deste artigo, e ainda, caso a caso, a prevista no inciso XXI." (Griffos nossos)

Sendo assim, tendo em vista que o projeto de lei versa sobre criação de atribuições para Secretarias e Órgãos da Administração para implantar e executar o objeto da Lei, há interferência direta na organização e infraestrutura do Executivo Municipal. Ademais, a implementação e concretização do objeto da Lei envolve custos, necessitando da iniciativa pelo Prefeito Municipal e da observância do artigo 61 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assim dispõe:

> "**Art. 61.** Não será admitido aumento na despesa prevista:
> I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;
> II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público"

Nesse mesmo sentido é o teor do artigo 63 da Constituição Federal, senão vejamos:

> "**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, § 3° e § 4°
> II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público."

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul reconhece a iniciativa privativa do chefe do Executivo Municipal em dispor sobre a organização administrativa do Município, e confirma a inconstitucionalidade da lei municipal desta natureza se nascedora no Legislativo Municipal, senão vejamos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.
> 1. A redação original do artigo 1°, § 2°, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária.
> 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual en-

tendimento do STF é no sentido de não excluir as leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC).
3. A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal, pois interfere na destinação de bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal. **Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa**. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. 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 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos.
2. **A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa.** Inconstitucionalidade formal verificada.
3. **Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89.** JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 20/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 60, II, "a" e "b", E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.
I – Lei Complementar Municipal nº 20/2019, do Município de Santo Augusto, que modifica a Lei Complementar Municipal nº 17/2017.
II – O Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de emendas parlamentares a projetos de lei de matéria que demanda iniciativa privativa do Chefe do Executivo, desde que haja pertinência temática e que não haja aumento de despesa.
III – A pertinência temática também demanda que inexista alteração substancial que desvirtue totalmente a intenção da proposta legislativa. Precedente deste Órgão Especial.
IV – As emendas apresentadas extinguiram vantagem remuneratória, modificaram a estrutura administrativo-funcional do Executivo Municipal, e alteraram a remuneração de cargo/função. Portanto, demonstram ingerência do Poder Legislativo nas competências próprias do Poder Executivo, maculando sua autonomia e o princípio da Separação dos Poderes.
VI – Inconstitucionalidade por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alíneas "a" e "b", e 82, inciso VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083327999, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 30-04-2020). (griffos nossos)"

Além disso, tendo em vista que a execução de todas as ações para a implementação e execução do objeto da Lei será desempenhado pelo Poder Executivo Municipal através das Secretarias e Órgãos competentes, constata-se claramente a interferência do Poder Legislativo ao

propor a minuta ora analisada, eis que revela implicitamente a função de dispor sobre a organização dos serviços públicos do Município, atribuições que, contudo, são privativas daquele Poder. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Municipal Brasileiro, deixou ensinado:

> "(...) o prefeito não deve perder de vista que o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...
> (...)
> *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; (...)"

Assim, em que pese meritória, a partir da proposição no âmbito do Legislativo parece se estar diante de afronta a regra específica da Lei Maior do Município, além do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos a seguir transcritos:

> "Constituição Federal:
> **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
> Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:
> **Art. 10** São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.
> Lei Orgânica do Município de Rio Grande:
> **Art. 2º** São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.
> § 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica."

Importa ainda referir que execução desses serviços e ações gera aumento de despesa ao Executivo, o que é vedado ao Legislativo, nos termos do artigo 63 da Constituição Federal, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

Nesse momento, importante registrar a posição do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no enfrentamento de casos análogos, reconhecendo a inconstitucionalidade de leis por vício de iniciativa em ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como aquelas que criam despesas sem previsão orçamentária:

> "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)" (Griffos nossos)

Dessa forma, a minuta sob análise contêm vício para iniciativa pelo Legislativo, pois caracterizam a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Sendo assim, resta prejudicada a matéria constante no projeto de lei, face sua inconstitucionalidade consistente no vício de origem, na medida em que pretende a Câmara de Vereadores determinar conduta administrativa ao Poder Executivo.

Ademais, considerando que a matéria objeto do presente projeto de lei está relacionado à competência e atribuições da Secretaria de Município da Saúde, instada a se manifestar acerca da minuta apresentada a mesma posicionou-se nos seguintes termos:

> "Prezado Prefeito, em atenção ao projeto de lei, informamos que no momento estamos passando por um processo de consolidação entre os sistemas Gemus e Fintel, para unificação das informações de movimentação dos estoques. Além disso, precisamos ainda proceder os ajustes necessários, tendo em vista que ao realizarmos o balanço patrimonial dos almoxarifados no inicio da gestão, foi identificado uma diferença entre os estoques físicos e digitais, o qual tramita através do PD 7495/2021, solicitando abertura de sindicância, conforme orientação da PGM. Assim, entendemos que no momento a presente solicitação pode gerar informações equivocadas considerando a divergência entre os estoques de medicamentos físicos e o que consta no sistema."

Portanto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei analisado eis que da forma como foi apresentada, possui vício formal de iniciativa em razão de ter sido proposto pela Câmara de Vereadores bem como, do ponto de vista material, necessária observância da manifestação da Secretaria de Município da Saúde acerca do tema.

Sendo o que tínhamos para o momento, firmamo-nos,

Respeitosamente,

FÁBIO DE OLIVEIRA BRANCO
Prefeito Municipal

À Sua Excelência
Ver. FILIPE DE OLIVEIRA BRANCO
Presidente da Câmara Municipal
NESTA CIDADE