ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Projeto de Lei nº L-260/2025.
Autora: Vereadora Leandra Lopes.
Assunto: Estabelece diretrizes para a implantação do Programa Vacinação do Idoso em Casa no Município de Macaé e dá outras providências.

RAZÕES DE VETO INTEGRAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-260/2025, que dispõe sobre o estabelecimento de diretrizes para a implantação do Programa Vacinação do Idoso em Casa no Município de Macaé e dá outras providências.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa da Vereadora Leandra Lopes Vieira, tem como objetivo facilitar a vacinação dos idosos em suas residências durante as campanhas realizadas no Município de Macaé, tendo como diretrizes principais facultar à pessoa idosa a possibilidade de receber vacinação em seu domicílio, durante as campanhas de vacinação realizadas no município, sempre que houver a impossibilidade de seu deslocamento até um local de vacinação, propiciar maior conforto e bem-estar aos idosos do município durante as campanhas de vacinação e manter cadastro com dados de todos os idosos participantes do Programa, constituindo matéria de relevante interesse público.

Contudo, há que se observar que as normas contidas nos seus artigos 1º, 2º e 3º da proposta, violam o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto no Art. 2º da Constituição Federal e no Art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no princípio da iniciativa das leis previsto no Art. 61 da Carta Magna e no Art. 112 da Constituição Estadual, e o disposto na Lei Orgânica de Macaé no tocante à iniciativa da proposta, em desacordo com o disposto no Art. 11, incisos I, II e IX, e no art. 73, incisos III e VI, que estabelecem:

> Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> IX – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> (...)
> Art. 73. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos e entidades da Administração Pública;
> (...)
> VI – matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário.
> *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sólido no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

> CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. **Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF). 4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais**. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal.
> (STF, Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Processo ADI 4228, J. 01/08/2018, P. 13/08/2018)
> *(grifos nossos)*

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem** do regime jurídico de servidores desse Poder **ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
(STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo**: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de**

instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, 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 eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, 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 (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1°, INCISO II, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1°, II, "E" C.C

ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. **O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência**. 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n. 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. **A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo**. (Precedentes: ADI n. 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n. 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n. 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n. 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n. 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n. 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n. 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03). 5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n. 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n. 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n. 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl. 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta). 6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, "e" c.c art. 84, II e VI, da CF). 7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: "14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a

> existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. **Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera '...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação'** (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005)." 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.
> (STF, Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Processo ADI 3564 / PR - PARANÁ, J. 13/08/2014, p. 09/09/2014)
> *(grifos nossos)*

As normas contidas nos artigos 1º, 2º e 3º da proposta invadem a competência privativa do Chefe do Executivo ao estabelecer despesas não previstas no orçamento municipal, sem o devido estudo de impacto orçamentário e financeiro. Além disso, os dispositivos em questão invadem a competência do Poder Executivo de determinar a organização interna dos órgãos municipais e os serviços prestados, restando caracterizada a violação ao princípio da separação dos Poderes.

Ainda sobre a violação do princípio da separação dos Poderes, é preciso destacar que o artigo 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Ao estabelecer nova política pública, que requer a adoção de medidas concretas e ações pelo Poder Público, a serem implementadas pela Administração Municipal, a proposta encontra o vício formal de iniciativa, porque gera despesa não prevista no orçamento municipal, direta ou indiretamente, e não apresenta o estudo de impacto orçamentário e financeiro.

É preciso ainda, trazer à colação as considerações sobre a matéria apresentadas pela Secretaria Executiva de Atenção Básica, que passamos a reproduzir:

"Em atenção ao conteúdo do Projeto de Lei n.º 260/2025, de autoria da Vereadora Leandra Lopes, que "estabelece diretrizes para a implantação do Programa Vacinação do Idoso em Casa no Município de Macaé e dá outras providências", apresentamos as seguintes considerações.

Inicialmente, cumpre destacar a relevância da matéria, que busca ampliar o acesso da população idosa aos serviços de imunização, tema que merece atenção permanente do Poder Público.

Contudo, conforme manifestação da Gerência de Atenção Primária à Saúde por meio do OD em anexo n.º 7200/2026, a vacinação domiciliar de pessoas idosas com dificuldade ou impossibilidade de deslocamento já integra as assistenciais adotadas pelo município no âmbito da Atenção Primária à Saúde. Tal atendimento é realizado por meio das equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF), através das ações de vacinação extramuros e das visitas domiciliares efetuadas pelas equipes de enfermagem.

Ressalta-se que já é facultado à pessoa idosa a possibilidade de receber vacinação em seu próprio domicílio, quando verificada dificuldade ou impossibilidade de deslocamento até a unidade de saúde. Nesse contexto, os idosos do município encontram-se assistidos a contento, encontrando-se devidamente atendidos, não havendo descontinuidade na prestação desse serviço, que integra a rotina das equipes de atenção básica.

Cumpre salientar, ainda, que a vacinação de pessoas idosas constitui estratégia prioritária nas campanhas estaduais e municipais de imunização, sendo objeto de permanente atenção das equipes de saúde. Tal prioridade ficou especialmente evidenciada durante o período da pandemia, ocasião em que os idosos foram devidamente atendidos, inclusive com vacinação realizada em seus domicílios quando necessário, garantindo ampla cobertura vacinal a esse público.

Dessa forma, observa-se que o objeto proposto pelo projeto de lei já se encontra contemplado nas práticas assistenciais da rede municipal de saúde, sendo executado de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e com a organização da Atenção Primária no município.

A criação de um programa específico por meio de lei, além de redundante em relação às ações já implementadas, pode gerar sobreposição de políticas públicas e interferir na gestão administrativa e técnica dos serviços de saúde, cuja organização demanda flexibilidade para adequação às diretrizes nacionais e às necessidades locais.

Diante do exposto, e considerando que a medida proposta já é realizada no âmbito das políticas públicas de saúde do município, e, considerando o princípio da eficiência administrativa e a necessidade de evitar duplicidade de iniciativas públicas, sugerimos vetar integralmente o Projeto de Lei n.º260/2025."

Por todo o exposto conclui-se que a proposta em análise, nos seus artigos 1º, 2º e 3º, viola os artigos 2º, 22, inciso I, 61 e 170 da Constituição Federal, os artigos 5º, 7º, 9º, 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ao disposto na Lei Orgânica de Macaé no art. 11, incisos I, II e IX, e no art. 73, incisos III e VI.

Note-se ainda que o veto por inconstitucionalidade não representa uma mera faculdade, mas um dever indisponível do Chefe do Poder Executivo Municipal. Sua sanção, aderindo a um projeto de lei aprovado pela Casa Legislativa, que deveria ter sido de sua iniciativa, por mandamento constitucional, não supre a iniciativa nem sana o vício de inconstitucionalidade.

Desta forma, conclui-se pela impossibilidade de sanção do Projeto de Lei n.º L-260/2025, em função dos vícios de ordem insanável encontrados na proposta.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões de ordem jurídica e de conveniência administrativa VETO INTEGRALMENTE o Projeto de Lei nº L-260/2025 em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 17 de março de 2026.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO