PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
ESTADO DE SÃO PAULO

Comissões:
- [X] Legislação, Justiça e Redação
- [ ] Finanças e Orçamento
- [ ] Obras, Serv Públicos, Ass Rurais, Ecologia, Meio Ambiente
- [ ] Educação, Cultura, Turismo e Esportes
- [ ] Saúde e Assistência Social
- [ ] Fiscalização Financeira e Controle
- [ ] Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Pública
- [X] Vereadores [X] Assessoria Jurídica

Data: 30 / 01 / 18

MENSAGEM Nº 02/ 2018

Comunica VETO ao Autógrafo nº 85/2017 que dispõe sobre a obrigatoriedade à rede pública e a privada de saúde venha oferecer leito separado para mães de natimorto e mães com óbito fetal e, se necessário ou solicitado, com acompanhamento psicológico. (PL 105/17)

Exmo. Sr.
Ver. Carlos Eduardo de Moura
DD. Presidente da Câmara de Vereac
Pindamonhangaba/SP

VETO Nº 2/2018
Autor: PREFEITO MUNICIPAL
Ementa: COMUNICA VETO AO AUTÓGRAFO Nº 85/2017 QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE À REDE PÚBLICA E A PRIVADA DE SAÚDE VENHA OFERECER LEITO SEPARADO PRA MÃES DE NATIMORTO E MÃES COM ÓBITO FETAL E, SE NECESSÁRIO OU SOLICITADO, COM ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO.

PROTOCOLO GERAL Nº 49/2018
Data: 19/01/2018 - Horário: 15:53

Senhor Presidente,

Com a presente mensagem vimos, respeitosamente, comunicar a essa Casa de Leis que este Executivo após **VETO TOTAL** ao Autógrafo nº 85/2017 que dispõe sobre a obrigatoriedade à rede pública e a privada de saúde venha oferecer leito separado para mães de natimorto e mães com óbito fetal e, se necessário ou solicitado, com acompanhamento psicológico.

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

A Constituição Federal em seu artigo 23, inciso II, dispõe que é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidarem da saúde; competindo aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal).

Assim, como já mencionado, no que tange à competência legislativa em relação à saúde pública, a Constituição Federal assegurou competência concorrente no sentido que a legislação federal deverá estabelecer as normas gerais, enquanto a legislação estadual e distrital deverá complementá-la ou suplementá-la.

Determina, ainda, a Constituição Federal no art. 24, inciso XII, que a competência para legislar acerca da proteção e defesa da saúde é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Logo, no âmbito da competência concorrente, as normas gerais

de proteção e defesa da saúde deverão advir da União. Ao Estado, por sua vez, é permitida a 'complementação' de normas gerais federais sobre essas matérias, para atender às suas peculiaridades locais, salvo quando inexistente norma federal tratando do assunto, hipótese em que detém competência plena (art. 24, §§ 1º a 4º, CF).

Ocorre que, quanto à competência concorrente dos entes federados o inciso III, do artigo art. 9º, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes", assim preceitua:

> *Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:*
> *(...)*
> *III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.*

PORTANTO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA É A SECRETARIA SECRETÁRIA DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL O ÓRGÃO RESPONSÁVEL PARA EXERCER A DIREÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).

Pelo todo exposto, **é evidente o vício de inconstitucionalidade** ao qual incorre o presente Autógrafo, posto que o mesmo trata de normas gerais de proteção e defesa da saúde, o que é matéria reservada à União (art. 24, inciso XII e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal), não se tratando, inclusive, de matéria de competência legislativa suplementar dos Estados, prevista na Lei Federal nº. 8.080/90, **tendo em vista que o mesmo sendo considerado essencial à proteção e defesa da saúde, deve ser prestado de maneira uniforme em todas as Unidades Federadas,** nos termos do art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal.

Somado a isso, o pretendido no que se refere aos hospitais da rede pública ou vinculados a esta por intermédio de convênios, invade a competência do Chefe do Poder Executivo, incorrendo assim, mais uma vez, o Autógrafo nº 85/2017 em inconstitucionalidade e não adequação à Lei Orgânica Municipal, por vício formal de iniciativa.

Senão, vejamos:

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Dessa forma, há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à organização e funcionamento da Administração Municipal, mais especificamente as suas atribuições, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo, acarretando em ações que obrigam este Poder a criar atribuição aos órgãos da Administração, quando anseia a instituição da "obrigatoriedade à **rede pública** e a privada de saúde venha oferecer leito separado para mães de natimorto e mães com óbito fetal e, se necessário ou solicitado, com acompanhamento psicológico" às expensas do Município, o que apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer.

Nesse sentido, por seu turno, reproduzindo por simetria a sistemática da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município preceitua que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de leis que criem atribuições aos órgãos da Administração Pública.

Assim, dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 39:

> ***Artigo 39*** *- Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*
> ***I*** *- criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
> ***II*** *- fixação ou aumento da remuneração dos servidores;*
> ***III*** *- regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;*
> ***IV*** *- organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*
> ***V*** *- criação, estruturação e* ***atribuições dos órgãos da administração pública municipal.*** (g.n.)

Da análise do artigo acima mencionado constato facilmente que compete privativamente a Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham

sobre as atribuições de órgãos da Administração Pública, como é o caso da instituição da "obrigatoriedade à rede pública e a privada de saúde venha oferecer leito separado para mães de natimorto e mães com óbito fetal e, se necessário ou solicitado, com acompanhamento psicológico".

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do ato legislativo, impondo a declaração de nulidade total como expressão técnico legislativa. Esta é a lição do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes:

> *Defeitos formais, tais como* ***a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total****, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas. (STF, Pleno, ADI nº. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 Nov. 1997, p. 62216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098)*

No âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a questão objeto da controvérsia já foi enfrentada, conforme se pode observar dos precedentes abaixo reproduzidos:

> ***Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.° 10.389/13, de Sorocaba, de iniciativa legislativa, que dá nova redação ao § 2o do art. 1º da Lei n.° 8.175/2007, de modo a alterar as categorias beneficiárias do 'Bolsa-Atleta'. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II e XIV, e 144, todo0s da Constituição Estadual. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados.*** *Ação julgada procedente (ADI 0123998-54.2013.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Luis Soares de Mello. Data do julgamento: 11/12/2013).* (g.n.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. ***Lei Municipal n.° 948/2011, de Bertioga, de iniciativa legislativa, que autoriza a criação de programa de patrocínio aos atletas deficientes físicos e metais. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes,*** *bem como aos artigos 5o e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual.* ***Inconstitucionalidade formal reconhecida****. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Ação julgada procedente. (ADI* ***0088291-25.2013.8.26.0000.*** *Órgão Especial. Rel. Luis Soares de Mello. Data do julgamento: 28/08/2013).* (g.n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1° E 2° DO ARTIGO 3° E DO ARTIGO 12 E SEUS PARÁGRAFOS DA ***LEI N° 6.628, DE 17 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE FOMENTO AO TEATRO E À DANÇA. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO.*** *VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável,* ***invade competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal. Dispor sobre a instituição de programa municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal.*** *(ADI 990.10.218985-6, Rel. Des. ARMANDO TOLEDO, v.u., julgamento em 17/11/2010).* (g.n.)

Logo, certo é o vício de origem no Autógrafo em comento, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo. O Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para organizar e implantar mecanismos e programas que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque,

qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, consequentemente, aumento de despesas, como é o caso.

Portanto, a proposição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no artigo 2° da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

> ***Art. 2º*** *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Sobre o assunto, ensina o jurista 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.*** *(Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva)* (g.n.)

Oportuno ainda, salientar que nem mesmo a promulgação e sanção do Autógrafo o tornaria eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem. Outrossim:

> ***A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade.*** *Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01.* (g.n.)

Logo, os vícios até aqui apontados, por si só, já fulminam a propositura em tela.

Finalmente, tem-se que projeto semelhante foi objeto de **VETO TOTAL** pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, **conforme anexo** (fonte: http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9439_29_06_2017. Acesso em: 18 jan. 2018).

Isto posto, pelas razões expostas, alternativa não resta ao Chefe do Poder Executivo Municipal senão a de **vetar totalmente** o Autógrafo n.º 85/2017.

Diante do exposto, este Executivo enaltece e respeita o interesse do autor do presente Autógrafo, porém, não há como sancioná-lo e espera que seja acolhido o presente **VETO TOTAL** pelos Senhores Vereadores.

No ensejo, reiteramos a V. Exa. os protestos de elevada estima e consideração, homenagem que peço seja extensiva a todos os Nobres Vereadores, que integram essa Casa de Leis.

Pindamonhangaba, 16 de janeiro de 2018.

Ricardo Alberto Pereira Piorino
Vice-Prefeito no exercício do cargo de Prefeito Municipal