

10-005-2015

DATA: 07.01.15

HORA: 12:00

OF.GP.Nº 009 /15

Cuiabá-MT, 06 de janeiro de 2015.

A Sua Excelência o Senhor  
**VER. HAROLDO KUZAI**  
Presidente em exercício da Câmara Municipal de Cuiabá  
NESTA

Senhor Presidente,

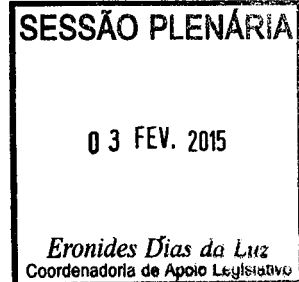
Servimo-nos do presente para encaminhar a Vossa Excelência e Dignos Vereadores a Mensagem nº 04 /2015 com as respectivas **RAZÕES DE VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que "**Dispõe sobre o prazo para a realização das consultas e exames médicos de crianças, gestantes e pessoas idosas na rede pública de saúde do Município**" para a devida análise em caráter de urgência.

Sendo o que temos para o momento, apresentamos na oportunidade nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



**JÚLIO CÉSAR PINHEIRO**  
Prefeito Municipal em exercício



1



MENSAGEM Nº 01 /2015

**DESPACHO**

As Comissões Técnicas para emitir parecer. Sala das Sessões em 03 de 02 de 2015

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**  
**Excelentíssimos Senhores Vereadores,**

**PRESIDENTE**

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que "**Dispõe sobre o prazo para a realização das consultas e exames médicos de crianças, gestantes e pessoas idosas na rede pública de saúde do Município**", aprovado pelo Plenário dessa Augusta Câmara Municipal.

**RAZÕES DO VETO TOTAL**

O ilustre Vereador Maurélio Ribeiro apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

A pretensão do ilustre é estabelecer o prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, a partir da data do agendamento, para realização das consultas e exames médicos de crianças, gestantes e pessoas idosas na rede pública de saúde do Município de Cuiabá.

Exordialmente verificamos que a norma se originou de projeto de autoria de Vereador, todavia é noção óbvia que a iniciativa de leis que disponham sobre a forma de prestação do serviço público, in casu, saúde, é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Assim, afigura-se presente o vício de iniciativa.

No Supremo Tribunal Federal já se decidiu que "*o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do 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 ato legislativo eventualmente editado.*"

Pois bem. Em que pese o art. 25 da Lei Orgânica do Município assegurar que a iniciativa de leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, não podemos deixar de observar as regras pertinentes à iniciativa privativa de leis, constantes no ordenamento jurídico vigente tanto na esfera federal, como na estadual e municipal.

Isso porque, diante de algumas matérias serem fundamentalmente relacionadas aos critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao Executivo, tornou-se necessário reservar à competência ao Chefe do Poder Executivo.



O direito à saúde se insere na órbita dos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Trata-se de um direito público subjetivo, uma prerrogativa jurídica indisponível. Nesta esteira, vejamos o que dispõe a CF/88 acerca deste referido direito:

**Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.**

Assim, apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os poderes. Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

**(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.**

Deste modo, em atenção ao Princípio da Separação dos Poderes, forçoso se evidencia o cumprimento das regras de competência para iniciativa de leis privativas, sob pena de restar prejudicada a harmonia dos Poderes.

Como vimos anteriormente a saúde é direito de todos e dever do Estado e trata-se de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o ato de cuidar da saúde, sendo tal direito viabilizado por ações do Executivo de cada esfera de governo e não pelo Legislativo.

Nesta seara, cumpre-nos ressaltar o disposto no art. 4º, inciso I, alíneas *d* e *o*, e no art. 41, ambos da Lei Orgânica do Município:

**Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:**

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:



3

d) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os seus serviços públicos;

o) prestar serviços de atendimento à saúde da população;

(...)

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal [municipal], quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Pois bem, apesar da nobre intenção do Vereador autor do Projeto de Lei em testilha, verifica-se que o mesmo ao estabelecer prazo para realização das consultas e exames médicos na rede pública de saúde, frise-se, serviços públicos prestados pelo Município de Cuiabá, invade a competência do Poder Executivo Municipal, pois somente este tem competência legislativa para tanto, tendo em vista sua exclusiva função executiva e administrativa no âmbito deste ente.

Isso se justifica ainda pelo fato que o referido Projeto de Lei pretende criar obrigações à Administração Pública, revelando a incompatibilidade com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, insculpidos na Constituição Federal.

Diante deste entendimento, torna-se clara a insensata interferência do Poder Legislativo, uma vez que as leis que versam sobre a organização e prestação de serviços públicos são de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo.

Senão vejamos o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito."*

4

*Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'" (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439).*

Flagrante é a inconstitucionalidade formal, pois a condução da política pública e o exame da conveniência e necessidade da prestação de serviços dessa natureza são prerrogativas exclusivas do Prefeito do Município. Portanto, houve usurpação de competência legislativa e violação aos princípios da independência harmônica e da separação dos poderes.

Neste sentido, cabe-nos ainda transcrevermos jurisprudências emanadas dos Tribunais Pátrios:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.480, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE PREVENÇÃO DE SAÚDE DENOMINADO SEMANA MUNICIPAL DA INSUFICIÊNCIA RENAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL-VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 47, II, XIV e XIX, a, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO-AÇÃO PROCEDENTE. "A Lei Municipal instituiu a 'Semana Municipal da Insuficiência Renal', verdadeiro programa de**



5

prevenção de saúde cujas disposições consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, distanciando-se dos caracteres de generalidade e abstração de que se devem revestir aqueles editados pelo poder Legislativo. A norma acoima-se de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material, na medida em que invade a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Suas disposições equivalem à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação de poderes. A inconstitucionalidade se verifica também em face da violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a lei cria novas despesas sem indicação específica da fonte de custeio". (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade : ADI 990100057057 SP).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 4.709, de 25/10/2012, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade da concessão, pelo Poder Executivo, de kit de higiene bucal dentro da Farmácia Municipal. Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ingerência na Administração do Município. Vício de iniciativa configurado. Violação ao Princípio da Separação de Poderes. Ofensa aos artigos 5o, 24, § 2º, 47, II, XTV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 02716484220128260000 SP 0271648-42.2012.8.26.0000).

ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MÉDICO DA ESCOLA - MUNICÍPIO DE EXTREMA - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. - A Lei 3.233, de 06 de junho de 2014, do Município de Extrema, dispõe sobre organização e estruturação de serviço público de saúde prestado em âmbito local, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Não obstante, no presente caso, a iniciativa se deu pelo Poder Legislativo Municipal, o que evidencia vício formal de inconstitucionalidade, decorrente da iniciativa parlamentar, a ensejar violação do princípio da separação dos poderes. - A instituição do Programa Médico da Escola requer gastos com unidades móveis, equipamentos e contratação de pessoal capacitado para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de

6 

custeio. (TJ-MG - Ação Direta Inconst : 10000140456492000 MG).

Por pertinência, entendemos que a matéria em testilha deveria ser levada ao conhecimento da Secretaria Municipal de Saúde, para que seus técnicos se pronunciassem sobre o seu teor.

Assim, pronunciou-se tecnicamente a Secretaria Municipal de Saúde, através do Ofício nº. 1502/GAB/SMS/2014, onde fora consignado que:

**“A Secretaria Municipal de Saúde já atende ao Estatuto dos Idosos e Estatuto das Crianças e Adolescentes quanto à prioridade de atendimento, no entanto, em se tratando de saúde, há um critério primeiro que invariavelmente deverá ser considerado, qual seja, a gravidade e o risco de morte do usuário do SUS.”**

Sabe-se que a rede SUS e a rede contratualizada tem um limite (meta física) de procedimentos possíveis de serem realizados, por dia, por semana, por mês, que está relacionada com a capacidade instalada de atendimento (quantidade de profissionais, número de máquinas para realização de procedimentos específicos, etc).

Diante do exposto, **fixar dias para realização de procedimentos em saúde torna-se inviável, razão pela qual, somos pelo VETO, do Projeto de Lei em comento.”**

Destarte, entendo que não pode ser objeto de sanção o presente projeto de Lei, haja vista, também, as considerações técnicas expostas pela Secretaria Municipal de Saúde. Segundo este Órgão, em se tratando de saúde, existem critérios que devem ser respeitados para priorização no atendimento do usuário do SUS, o que torna inviável a sanção do Projeto de Lei em testilha.

Assim, em que pese o nobre aspecto meritório da proposta, a iniciativa legislativa apresentada pelo ilustre Vereador, sob o aspecto jurídico, encontra-se eivada de vício formal em sua iniciativa, visto que a matéria tratada no referido Projeto é de iniciativa exclusiva do Prefeito.

Por derradeiro, consignamos que o Poder Executivo não pode permitir que prospere o Projeto de Lei ora apresentado em face do vício de iniciativa que lhe macula, ante a ingerência do Poder Legislativo nas atribuições do Poder Executivo.

Oportunamente, imperioso registrar que o vício de iniciativa não é convalidado pela sanção tácita, de acordo com o entendimento solidificado no Supremo Tribunal Federal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO**

7



**CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. 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. Insubstância da Súmula nº 5/STF. 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. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO". - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de**





*inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF). (STF, ADI nº 2.867/ES, Tribunal Pleno, rel. Ministro Celso de Mello, j. 03-12-2003, DJ de 09-02-2007).*

Diante do exposto, só me resta apor Veto Total à proposta apresentada em autógrafo, motivo pelo qual comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares a oposição de **VETO TOTAL** ao presente Projeto de Lei, tendo em vista a inconstitucionalidade formal em virtude do vício de iniciativa que lhe acomete.

No aguardo da melhor acolhida as Razões de Veto Total apresentado, valho-me do ensejo para reiterar meu testemunho de apreço e respeito.

Palácio Alencastro, em Cuiabá/MT, 06 de janeiro de 2015.



**JÚLIO CÉSAR PINHEIRO**  
Prefeito Municipal em exercício

