



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
GABINETE DO PREFEITO

Ofício nº 0050-04/2021

Lajeado, 21 de janeiro de 2021.

Exm. Sr.
ISIDORO FORNARI NETO
Presidente da Câmara de Vereadores
LAJEADO/RS

Encaminha Veto ao Projeto de Lei CM nº 018-04/2020.

Senhor Presidente:

Na oportunidade em que a saúdo, informo que decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei CM nº 018-04/2020, que “Acrescentou o Parágrafo 1º ao Art. 2º da Lei 10.862, de 14 de Agosto de 2019, que Autoriza o Município a firmar Convênio, em âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com a Sociedade Beneficência e Caridade de Lajeado – Hospital Bruno Born e dá outras providências”.

Atenciosamente,

Marcelo Caumo,
Prefeito



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM DE VETO

Senhor Presidente:

Cumpre-me comunicar-lhe, em consonância ao disposto no § 1º do art. 45 da Lei Orgânica do Município, que o Projeto de Lei CM nº 018-04/2020, que “Acrescenta-se o Parágrafo 1º ao Art. 2º da Lei 10.862, de 14 de Agosto de 2019, que Autoriza o Município a firmar Convênio, em âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com a Sociedade Beneficência e Caridade de Lajeado – Hospital Bruno Born e dá outras providências”, foi **VETADO TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade.

DAS RAZÕES DO VETO

A proposição de iniciativa do Poder Legislativo visa acrescentar o Parágrafo 1º ao Art. 2º da Lei 10.862, de 14 de Agosto de 2019, que autoriza o Município a firmar Convênio, em âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com a Sociedade Beneficência e Caridade de Lajeado – Hospital Bruno Born.

Ocorre, que a legislação em voga mostra-se inconstitucional, senão vejamos:

A Câmara Municipal de Lajeado propôs projeto de Lei que, após o trâmite legislativo, que tratou de acrescentar o Parágrafo 1º ao Art. 2º da Lei 10.862, de 14 de Agosto de 2019, que autoriza o Município a firmar Convênio, em âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com a Sociedade Beneficência e Caridade de Lajeado – Hospital Bruno Born.

O Parágrafo 1º do referido PL assim dispõe:

§1º A Entidade manterá o acesso irrestrito de Pronto Socorro via SUS, nos mesmos moldes do Pronto Atendimento Privado com acolhimento e triagem técnica, conforme os agravos de saúde apresentados pelos pacientes, sendo atendidos preferencialmente os casos de Urgência e Emergência, classificados com tarjas amarela, laranja e vermelha, e as demais, tarjas verde e azul, de menor gravidade e que não representem risco de agravamento do quadro clínico, ou de morte da pessoa, serão encaminhados, referenciados, para a UPA-Unidade de Pronto Atendimento, e/ou Unidades Básicas de Saúde do Município, conforme preconiza a Política de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
GABINETE DO PREFEITO

Humanização do Sistema Único de Saúde SUS.

A ordem exarada no texto legal mencionado acaba tismada de vício formal e material, destacando-se, inicialmente, a inobservância da titularidade da iniciativa reservada de Lei no processo legislativo e a afronta aos princípios da separação dos poderes, da economicidade e da razoabilidade, este último relacionado à fiscalização da atividade do Poder Executivo, imputando-se-lhe inegável inconstitucionalidade, conforme adiante aduzir-se-á.

A Constituição Estadual de 1989, dá ao município autonomia político, administrativa e financeira, com observância dos princípios estabelecidos na ordem Constitucional, federal e estadual, conforme dispõe o art. 8.º da CE/89:

Art. 8.º – 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.

A propósito da autonomia municipal, o doutrinador e hoje Ministro Alexandre de Moraes assevera:

A Constituição Federal consagrou o município como entidade indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota da análise dos arts. 1.º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.

Ressalta Paulo Bonavides:

[...] não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.

A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
GABINETE DO PREFEITO

autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

Em seu art. 10, a Constituição Estadual contempla o sistema montesquiano de freios e contrapesos: "*Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito*", que é essencial à democracia moderna.

Além do sistema de pesos e contrapesos, a jurisprudência recorreu a criação do Princípio da Simetria, brilhantemente sintetizado pelo ex-Ministro Cezar Peluso:

"(...)ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, **homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a **garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente.**" (ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.)**

Assim, no exercício dessa autonomia constitucional, está o Município equiparado aos demais entes da federação, inclusive, quanto às atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, que em tudo devem ser identificadas como as do Presidente da República e Governadores, mormente quanto ao início do processo legislativo de algumas Leis, que pela sua natureza são de iniciativa reservada ou exclusiva destas autoridades.

Considerando o Princípio da Simetria, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 39⁴, repete a norma contida no art. 60 da CE/89, que reserva de forma privativa a propositura de projetos de Lei que disponham sobre a "criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: II - disponham sobre: d) criação, estruturação e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
GABINETE DO PREFEITO

atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Não é, pois, absoluta a liberdade do legislador, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional, sendo a iniciativa do processo legislativo condição de validade do próprio processo legislativo. Sobre a questão, leciona Hely Lopes Meirelles:

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; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação ou aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. [...]

As regras gerais que veiculam os princípios de processo legislativo são impositivas para as três esferas de governo. A legislação local não pode restringi-las nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes dos Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, retraçado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da federação não pode se afastar.

Aqui reside o vício formal de iniciativa do processo legislativo, uma vez que o texto do Parágrafo 1º do art. 2º da Lei Municipal nº 10.862, de 14 de agosto de 2019, acaba por adentrar no âmbito da estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, uma vez que impõe a mesma a obrigatoriedade de impor algo à conveniência do Município, já que traz obrigação não exposta no objeto originário da citada lei, demandando assim, a cristalina interferência na condução e lavratura dos convênios firmados pelo Município.

Tal fato retira do Prefeito sua autonomia organizacional, adentrando o comando da Lei em área que lhe é privativa, conforme, novamente pelo Princípio da Simetria, lhe reservam as disposições do art. 82 da CE/89:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: [...] II - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Assim sendo, considerados os princípios da simetria estrutural, da legalidade e da reserva legal, o sistema de pesos e contrapesos esculpido no art. 10 da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
GABINETE DO PREFEITO

CE/89, bem como a autonomia do município disposto no art. 8.º da CE/89, constata-se que o Parágrafo 1º do art. 2º da Lei Municipal nº 10.862, de 14 de agosto de 2019, padece de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que deixa evidente a indevida ingerência do Poder Legislativo ao espectro de atuação do Poder Executivo, na medida em que dispõe sobre as atribuições de órgãos na administração pública municipal.

Casos semelhantes foram apreciados pelo Tribunal Pleno, restando assim ementados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, *caput*, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO
GABINETE DO PREFEITO

Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.027/2013 QUE DISPÕE SOBRE A PUBLICAÇÃO NA INTERNET DE PLANILHA DE CUSTOS DA TARIFA DO TRANSPORTE NA ZONA RURAL E URBANA. Constitui-se em vício de iniciativa a promulgação de lei pelo Poder Legislativo que trata sobre a publicação na internet, no site da Prefeitura Municipal, da planilha de custos do poder público que define a tarifa do transporte público da zona rural e urbana; porquanto matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao artigo 8º, "caput", artigo 10, "caput", artigo 60, inciso II, alínea "d" e artigo 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70057520066, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 25/08/2014).

O Projeto de Lei viciado, antes referido, além de, obviamente, impor atribuições ao Executivo Municipal e aos órgãos da administração pública, e considerando a notória e natural organização dos serviços públicos pelo Poder Executivo, igualmente afronta o princípio da razoabilidade, expressamente adotado na Constituição Gaúcha em seu art. 19:

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: [...]

Afinal, não é razoável impor ao Poder Executivo a exigência a uma Entidade conveniada algo que sequer avaliou os custos, a probabilidade de cumprimento e a interferência nos serviços de saúde prestados de tal forma que traz encargo e volume de trabalho não atrelado à finalidade e ao objeto da lei municipal que está se propondo alteração.

Diante das razões citadas, informo que **VETEI TOTALMENTE, o Projeto de Lei CM nº 018-04/2020, em razão de sua inconstitucionalidade, o que fiz com fulcro no § 1º do art. 45 da Lei Orgânica do Município.**

Lajeado, 21 de janeiro de 2021.

Marcelo Caumo,
Prefeito