



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM N° 011, DE 04 DE AGOSTO DE 2021.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, § 2º da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, § 1º da Lei Orgânica do Município de Linhares, decidi vetar totalmente, por **INCONSTITUCIONALIDADE**, o **Autógrafo n.º 028/2021**, que Dispõe sobre a Criação do “Banco de Medicamentos Doados” no Município de Linhares, e dá outras providências.

Atenciosamente,



GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

VETO

O PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições constitucionais (§ 1º, do artigo 34, da Lei Orgânica de Linhares), decide **VETAR TOTALMENTE**, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei enviado como Autógrafo n.º 028/2021, o qual Dispõe sobre a Criação do “Banco de Medicamentos Doados” no Município de Linhares, e dá outras providências, acolhendo o parecer da procuradoria Geral do Município como razões de decidir, a seguir transcritas:

RAZÕES DO VETO

Realizando o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do ato normativo em formação, verifico que o texto do Projeto de Lei, de iniciativa da Câmara Municipal de Linhares, tem como objeto a criação do “Banco de Medicamentos Doados” no âmbito do Município de Linhares.

Por oportuno, cabe esclarecer que nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Em que pese o município possuir competência para legislar sobre assuntos de interesse local, analisando os artigos do Autógrafo 028/2021, nota-se que a nobre vereadora, criadora da propositura, pretende criar o “Banco de Medicamentos Doados” no âmbito do Município de Linhares.

Para tanto, estabelece no caput do artigo 1º “Fica autorizada a criação do “Banco de Medicamentos Doados”, sob a responsabilidade do Município de Linhares, com a finalidade de estimular a doação de remédios que não estão sendo mais utilizados, seja por pessoas físicas ou jurídicas, para distribuição gratuita à população carente, combatendo dessa forma o desperdício”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Para formação do referido banco de medicamentos, dispõe no artigo 5º que “Todas as atividades para formação dos estoques, classificação e verificação do conteúdo e prazo de validade, serão desempenhadas por profissionais das áreas médicas ou farmacêutica do quadro próprio do município, estudantes, estagiários e voluntários”.

Na sequência, em seu artigo 6º, estabelece que os medicamentos doados passarão por criteriosa triagem realizada pelos profissionais designados pelo Poder Executivo e institui itens de observância obrigatória para o recebimento dos medicamentos.

Além do mais, prevê que o Poder Executivo Municipal incentivará as doações ao Banco de Medicamentos por meio de campanhas ou outros meios legais, bem como, que o Poder Público Municipal poderá celebrar convênios para a execução da lei (artigos 10 e 11).

Todavia, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, nota-se que o comando normativo invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao regular matéria eminentemente administrativa.

Como se sabe, o Poder Legislativo não pode, por expressa disposição constitucional, editar leis que confirmam atribuições à administração ou que impliquem aumento de despesas.

Contudo, a norma atacada, no momento em que autoriza a criação do Banco de Medicamentos Doados, obriga o Poder Executivo, sem qualquer margem de discricionariedade, a implementá-lo por meio de suas Secretarias Municipais, ou seja, dispõe sobre atribuições da administração municipal.

Destaca-se que o controle de constitucionalidade das leis é fundamentado pela presença, dentro do ordenamento jurídico, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, de uma hierarquia normativa, ou seja, uma superposição de leis. Cada norma tem como fundamento de validade, outra que lhe é superior, formando uma superposição de leis cujo ápice é ocupado pela Constituição, lei fundamental do Estado.

}



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Pelo princípio da simetria, os entes federados seguem a mesma tripartição de poderes adotada pela Constituição Federal, composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Logo, os poderes públicos municipais também estão vinculados ao respeito à independência e harmonia entre si, o que se materializa no resguardo às competências e prerrogativas recíprocas.

Nessa senda, pelo princípio da simetria constitucional, deve ser observado o disposto no art. 61, § 1º da CF de 88.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

[...]

De forma complementar o art. 63 da Constituição Federal dispõe:

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, § 3º e § 4º;

[...]

Em reprodução ao texto constitucional, a Lei orgânica do município em seu artigo 31, IV, dispõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração pública municipal.

De forma complementar o artigo 32 da Lei orgânica prerroga que “*não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito Municipal*”.

Nota-se que é vedada pela Constituição Federal e pela Lei orgânica do município a propositura pelo Legislativo Municipal de Projeto de Lei que disponha sobre a organização

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

administrativa municipal, bem como que aumente despesas nesses projetos, por serem de iniciativa Privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes, disposta no art. 2º da Constituição Federal/1988, inquina de nulidade o presente autógrafo, prejudicando todo o seu conteúdo. Esse é o entendimento dos Tribunais pátrios, a saber:

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) *Grifos Nossos.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 615/2017, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. **CADASTRO MUNICIPAL DE DOADORES DE SANGUE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. 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 615/2017, de iniciativa do Legislativo Municipal, instituiu cadastro de doadores de sangue no município de Pantano Grande e estabeleceu procedimentos que visam divulgar, incentivar e conscientizar a doação de sangue. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para a Secretaria Municipal de Educação, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. 3. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual.** JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079286480, Tribunal

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019) *Grifos Nossos.*

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 3.709/2017 INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTOJUVENIL CRIAÇÃO DE ÔNUS PARA O PODER EXECUTIVO NECESSIDADE DE INICIATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROJETO DE LEI ORIUNDO DO PODER LEGISLATIVO VÍCIO FORMAL RECONHECIDO REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. As hipóteses previstas na Carta Magna para a deflagração do processo legislativo pelo Presidente da República são normas de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, por força dos princípios da simetria e da separação dos Poderes, e devem ser observadas pelas Leis Orgânicas Distrital e Municipais, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. 2. A criação da Semana Municipal de Conscientização sobre a Depressão infanto-juvenil feriu as normas de regência (Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica Municipal), na medida em que impôs atribuições aos Órgãos do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Educação) sem que a Lei n. 3.709/2017 tenha sido deflagrada por iniciativa do Prefeito. 3. A propósito, nem mesmo a ausência de veto em relação aos demais artigos da Lei n. 3.709/2017 seria suficiente para convalidar o vício nomodinâmico, porquanto *a usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo 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 a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insustentabilidade da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988 (STF, ADI 1809, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, Acórdão Eletrônico DJe-176 Divulg 09-08-2017 Public 10-08-2017).* 4. A manutenção dos efeitos da Lei impugnada obrigará o Município de Linhares a organizar e promover o evento criado já no mês de outubro do ano corrente, o que importará em gasto público sem orçamento previamente destinado para tanto, mormente em razão da falta de previsibilidade por parte do Executivo local. 5. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 3.709/2017 do Município de Linhares. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180007658, Relator : FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 01/11/2018, Data da Publicação no Diário: 14/11/2018) *Grifos Nossos.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.060, DE 19 DE MAIO DE 2017, QUE "CRIA O ARTESANATO NA ESCOLA, NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOCORRO". ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que, ao contrário de atuar em caráter meramente regulatório, genérico ou abstrato, dispõe sobre atos específicos e concretos de gestão administrativa, já que institui política pública de incentivo ao artesanato na comunidade escolar, obrigando o Poder Executivo (sem qualquer margem de discricionariedade) a executar o programa por meio de suas Secretarias Municipais. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

procedente. (TJSP; ADI 2201261-89.2017.8.26.0000; Ac. 11684368; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Ferreira Rodrigues; Julg. 25/07/2018; DJESP 20/08/2018; Pág. 3784) *Grifos Nossos*.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 5.021/10, de Mogi Mirim, de iniciativa legislativa, que instituiu o banco de remédio, com o objetivo de formar estoque oriundo de doações de pessoas físicas e jurídicas, devendo funcionar em local próprio a ser designado pelo Poder Executivo. 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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0242226-22.2012.8.26.0000; Relator (a): Luis Soares de Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013) *Grifos Nossos*.

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo se manifestou recentemente sobre o tema nos Autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0007932-45.2020.8.08.0000, consoante abaixo transcrito:

ACÓRDÃO EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.150/2019 DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. VÍCIO NOMODINÂMICO. MEDIDA CAUTELAR. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. 1. - Para o deferimento liminar de medida pleiteada ao Poder Judiciário necessário se faz a presença dos seguintes requisitos: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni juris); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos atos impugnados; e d) a necessidade de garantir a eficácia da futura decisão definitiva. 2. - É plausível a tese sustentada pelo autor de que a Lei n. 6.150, de 10 de abril de 2019, do Município de Vila Velha, que dispõe sobre a instituição do Banco de medicamentos no Município e dá outras providências padece de vício de inconstitucionalidade nomodinâmico por violação do disposto nos arts. 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha. 3. - Resta configurada a possibilidade de ocorrência de prejuízos pelo retardamento de decisão que eventualmente julgue procedente a representação de inconstitucionalidade (periculum in mora) porque a lei cria novas atribuições a serem exercidas por órgãos do Poder Executivo. 4. - Medida liminar deferida. Eficácia da Lei n. 6.150/2019, do Município de Vila Velha, suspensa. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200013082, Relator : DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 11/02/2021, Data da Publicação no Diário: 08/03/2021) *Grifos Nossos*

A rigor, a existência da limitação do Poder fiscalizador, que ora interessa, deriva do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que, decorre do sistema



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

constitucional brasileiro da técnica da separação dos Poderes formulada por Montesquieu, nos dizeres do Mestre José Afonso da Silva:

Consiste em conferir cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional), a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão ou Poder Legislativo, órgão ou Poder Executivo e órgão ou Poder Judiciário)(...) De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos na busca de um equilíbrio necessário à realização do bem comum e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento de outro e especialmente dos governados. Se ao Legislativo cabe editar normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem a participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. (Curso de Direito Constitucional Positivo, 700. rev. e amp. p 96 a 98).

A presente propositura, se sancionada, criará várias atribuições e gastos ao Poder Executivo, o que se insere na competência exclusiva do Chefe do Executivo, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, uma vez que o município necessitará dispor de recursos materiais e humanos para cumprir a Lei, pois caberá a ele a criação e gestão do Banco de Medicamentos Doados.

Em outras palavras, verifica-se que, em essência, o projeto de lei em análise dispõe sobre a organização e funcionamento dos serviços públicos do Município, na medida em que institui um programa e dispõe que o Executivo, através dos órgãos competentes, é o responsável pelo recebimento dos medicamentos, formação dos estoques, classificação, triagem e posterior destinação gratuita aos beneficiários. Ocorre que, a partir da execução das referidas ações se delinea a competência privativa do Prefeito para dispor sobre esta matéria.

Ademais, cumpre ressaltar, que o autógrafo em apreciação disciplina que os medicamentos doados passarão por criteriosa triagem realizada pelos profissionais designados pelo Poder Executivo, todavia, urge salientar que a simples inspeção visual não garante a manutenção da qualidade do medicamento, uma vez que a sua forma de conservação (exposição à luz, ao calor, à umidade) interferem diretamente nas suas características físico-químicas e microbiológicas, de forma que um medicamento que se encontra visualmente dentro dos padrões, pode não ter conservado as suas características físico-químicas e

3



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

microbiológicas dentro das preconizadas pelo fabricante e pelo órgão sanitário, o que pode influir diretamente no mecanismo de ação do medicamento.

O controle de qualidade dos medicamentos visa garantir que os produtos que serão distribuídos apresentam-se dentro das especificações estabelecidas e, portanto cumprem a finalidade a que se propõe, uma vez que a distribuição de medicamento que não possuam garantia de segurança e eficácia pode acarretar em sérios danos à saúde dos pacientes.

Assim sendo, denota-se, que a coleta e o reaproveitamento de medicamentos requer a assunção de responsabilidade técnica sobre suas condições de conservação, de modo que demanda a criação de um sistema técnico-gerencial de captação, avaliação técnica e dispensação do medicamento reaproveitado distinto do que é adotado para o medicamento novo.

Como se não bastassem os argumentos acima dispostos, ressalta-se que inexistente no orçamento municipal previsão para a despesa que essa nova demanda trará ao município.

Decerto que, quando o parlamentar prevê ações governamentais que ensejam despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, resta configurada a chamada inconstitucionalidade indireta por violação ao art. 16, caput, § 1º, e o art. 17, §§ 1º a 5º, todos da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

O Projeto de Lei impugnado afronta preceitos constitucionais, além de criar despesas públicas sem previsão orçamentária, traduzindo, assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município, institui, à revelia do Executivo e com a invasão da competência exclusiva deste, imposição ao Município de determinadas ações sem qualquer previsibilidade orçamentária.

3 -



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

Dado o exposto, este Prefeito Municipal afirma a **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei enviado como autógrafo n.º **028/2021**, com arrimo no artigo 2º da CF c/c artigo 1º da Constituição Estadual c/c artigos 2º e 31, parágrafo único, inciso IV, ambos da Lei Orgânica, exercendo o **VETO TOTAL**, conforme artigo 34, § 1º da Lei Orgânica Municipal.

Estas são as razões que me levam a vetar o Autógrafo em causa, as quais ora submeto à apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

GUERINO LUIZ ZANON

Prefeito do Município de Linhares