



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 134/2020

Assunto: Veto Total nº 04 ao Projeto de Lei nº 195/2019, que "Cria o Programa Terapia Natural no âmbito do Município de Valinhos". Mensagem nº 035/2020.

À Presidente

Vereadora Dalva D. S. Berto

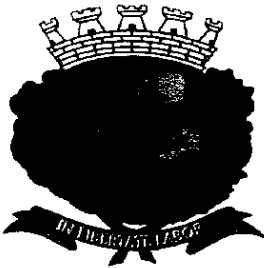
O Prefeito Municipal de Valinhos **vetou totalmente** o Projeto de Lei nº 195/2020, que "*Cria o Programa Terapia Natural no âmbito do Município de Valinhos*".

Fundamentando o veto, o nobre Prefeito alegou a inconstitucionalidade do projeto por vício de iniciativa por ofensa ao art. 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município e ao art. 24. § 2º, "2" cumulado com o art. 47, inciso XIX, alínea "a", ambos da Constituição Estadual. A esse respeito, alega o autor do veto que o projeto estaria modificando as ações e atribuições da Secretaria da Saúde, tendo em vista que o Município deverá implementar um novo programa na área da saúde.

Igualmente alega ofensa ao art. 51 da LOM e ao art. 25, da Constituição Estadual por não ser apontada a fonte de recursos a fim de cobrir eventuais despesas criadas pelo projeto. Por fim, sustenta inobservância dos artigos 15 e 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro.

Conforme passa a demonstrar, não assiste razão o nobre Prefeito quanto à decisão de vetar totalmente, por motivo jurídico, o projeto em testilha.

É o relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do artigo. 27, XXII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Valinhos e do art. 54, §3º, da Lei Orgânica deste Município, atendendo, por simetria, o modelo estabelecido em âmbito federal pela Lei Maior.

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo, podendo ser expressa ou tácita (art. 53, da LOM). Será expressa quando o Executivo consente, de modo formal, no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento do projeto de lei aprovado pelo Legislativo (art. 53, I, da LOM). Por outro lado, será tácita quando o prazo para o Executivo transcorre in albis, sem manifestação (art. 53, II, LOM).

Art. 53. *O projeto aprovado na forma regimental será, no prazo de dez dias úteis, enviado ao Prefeito que adotará uma das decisões seguintes:*

I - sancionar e promulgar no prazo de quinze dias úteis;

II - deixar decorrer o prazo, importando o seu silêncio em sanção, sendo obrigatória, dentro de dez dias, a sua promulgação pelo Presidente da Câmara;

III - vetar total ou parcialmente.

Pode ainda o Executivo recusar sanção ao projeto, impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se por meio do veto (art. 53, III, LOM), que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado, nos termos do artigo 54, da Lei Orgânica, *in verbis (grifo nosso)*:

Art. 54. *O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, em quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, o motivo do veto.

§ 1º. O veto deverá ser justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item.

§ 2º. O Prefeito, sancionando e promulgando a matéria não vetada, deverá encaminhá-la para publicação.

*§ 3º. A Câmara deliberará sobre a matéria vetada, em um **único turno de discussão e votação, no prazo de trinta dias de seu recebimento**, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da **maioria absoluta** de seus membros. (Em. 05/01)*

§ 4º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, para que promulgue a lei em quarenta e oito horas, caso contrário, deverá fazê-lo o Presidente da Câmara em igual prazo.

§ 6º. A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

Ressalta-se que o veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação parlamentar (discussão e votação) e deliberação executiva (sanção ou veto). Nesta, incumbe ao chefe do Poder Executivo apreciar o autógrafo enviado pelo Poder Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No caso em tela, verifica-se tempestivo e em conformidade com o disposto no art. 53, da LOM, uma vez que o autógrafo foi recebido em 08/05/2020 e o veto foi protocolado na Câmara em 29/05/2020, portanto dentro do prazo de 15 dias úteis. Saliente-se a ocorrência da antecipação do feriado estadual de nove de julho, data em que é celebrada a Revolução Constitucionalista de 1932 para o dia 25 de maio de 2020 (Lei estadual n. 17.264/2020).

Resta configurada, assim, hipótese de veto jurídico fundamentado na inconstitucionalidade da propositura.

Nesse particular, pedimos vênias para discordar das razões do veto por não vislumbrarmos as alegadas inconstitucionalidades.

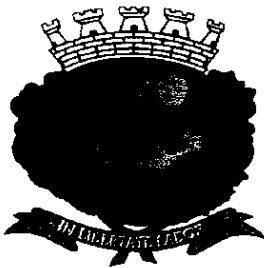
Inicialmente, a matéria não se encontra no rol taxativo de hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, consoante estabelece o art. 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, norma de reprodução obrigatória na LOM.

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

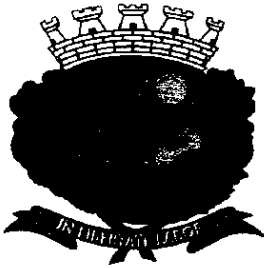
“Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

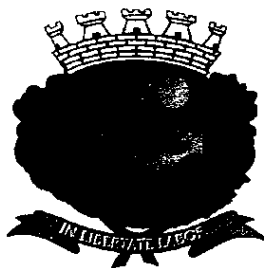
ESTADO DE SÃO PAULO

Verificamos que a Egrégia Corte de Justiça Paulista já analisou lei municipal que cria programa de terapias naturais. Porém, ao contrário da propositura em apreço, no julgado a seguir colacionado a lei questionada determinava a implantação de uma série de modalidades de terapias naturais, tendo sido julgada inconstitucional por esse motivo e não por vício de iniciativa.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.831, de 06 de março de 2017, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação do programa de terapia natural no município de Catanduva-SP, e dá outras providências".

ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Norma editada com enfoque na garantia de efetividade do direito social de proteção e defesa da saúde, nos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo (fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual).

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, no presente caso (avançando sobre matéria de competência exclusiva do Prefeito), dispõe sobre atos específicos e concretos de gestão administrativa, obrigando o Poder Executivo, dentre outras providências (e sem qualquer margem de discricionariedade), a implantar junto aos hospitais da rede pública diversas modalidades de Terapia Natural, tais como: Massoterapia, Fitoterapia,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Terapia Floral, Acupuntura, Hidroterapia, Cromoterapia, Aromaterapia, Oligoterapia, Geoterapia, Quiropraxia, Iridologia, Hipnose, Trofoterapia, Naturologia, Ortomolecular, Ginástica Terapêutica e Terapias da Respiração. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061310-80.2017.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/10/2017; Data de Registro: 31/10/2017). Grifo nosso.

Curial ressaltar, portanto, que o acórdão supra o E. TJ-SP rejeitou a alegação de vício de iniciativa por não se tratar de matéria constante do rol taxativo do art. 24, da Constituição Estadual. Vejamos trecho relativo ao tema:

Afasta-se, ainda, a alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, porque a lei impugnada, no caso, foi editada com enfoque na garantia de efetividade do direito social de proteção e defesa da saúde, nos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo (fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual), sempre lembrando que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011). Grifo nosso.

Quanto a eventual alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes, diversamente da lei que ensejou o acórdão acima, o PL 195/2019 em nenhum momento adentrou na estrutura e/ou nas atribuições da Secretaria Municipal da Saúde. O projeto almeja o estabelecimento de programa de terapias naturais calcado na Portaria do Ministério da Saúde n. 971/2006.

Não consta da propositura o estabelecimento de quais terapias naturais devem ser especificamente implementadas, mas sim a fixação de objetivos a serem seguidos de forma genérica e abstrata, cujo deslinde ficará a cargo do Poder Executivo Municipal.

Frisa-se, portanto, que não há o que se falar em interferência nas atribuições da Secretaria Municipal da Saúde. A lei tão somente cria um programa de terapias naturais a fim de que o Poder Executivo o coloque em prática.

Dessa forma, não se vislumbra qualquer interferência nas atribuições dos órgãos da Secretaria Municipal de Saúde.

Em seguimento, também não assiste razão o nobre Prefeito quanto à alegação de criação de despesas sem indicação de receita. Segue trecho do julgado retro nesse sentido:

É importante considerar, em primeiro lugar, que o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Por



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

esse motivo fica desde logo afastada a hipótese de inconstitucionalidade por suposta ofensa à disposição do art. 25 da Constituição Estadual, mesmo porque, no caso, existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 6º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). Grifo nosso.

Nesse aspecto, o art. 4º, do PL 195/2019 também abriga indicação genérica atendendo a exigência legal.

A esse respeito, pedimos vênua para citar decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, com repercussão geral reconhecida, no qual se discutia a aplicação da reserva de iniciativa por suposta criação de obrigações a órgãos do Poder Executivo restando declarada a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que obrigou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias do Município do Rio de Janeiro, vejamos:

Tema 917

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

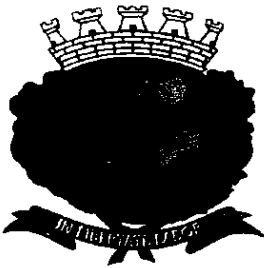
RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO (A/S)

RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : ANDRÉ TOSTES

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

MANIFESTAÇÃO

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado:

DIRETA DE INCONTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA d E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (eDOC 1).

[...]

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e possui a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.

Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

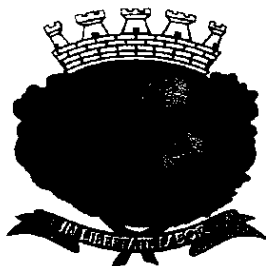
Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.

Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida.

Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

constituições dos estados-membros. Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014.

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5).

Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa. (gn)

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. [...] (gn)

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (gn)

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.(gn)

[...]

(STF. RE 878.911.Relator Min. Gilmar Mendes. Data do Julgamento: 29/09/2016)

Observa-se que a Suprema Corte tem entendimento pacífico no sentido de que a reserva de iniciativa do Executivo encontra rol taxativo, não permitindo interpretação ampliada para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.

Diante de todo o exposto, com o devido respeito às razões exaradas no veto concluímos pela constitucionalidade do projeto.

É o parecer, a superior consideração.

D.J., 17 de junho de 2020.

Tiago Fadel Malghosian
Procurador-OAB/SP 319.159

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Diretora Jurídica - OAB/SP 308.298