



ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO

PREFEITO | Wladimir Garotinho / VICE - PREFEITO | Frederico Paes

Gabinete do Prefeito

VETO TOTAL DA LEI MUNICIPAL Nº. 9.247, de 21 de dezembro de 2022.

Conquanto nobre e louvável o escopo do Projeto apresentado, que Dispõe sobre a publicidade dos saldos de estoques de medicamentos e insumos para atenção à saúde no Portal de Transparência no Município de Campos Goytacazes e estabelece outras providências, destaca-se que a presente Lei não poderá lograr êxito pelas razões a serem expostas.

Assim com fundamento no art. 45 da Lei orgânica Municipal, comunico a V. Exa. a necessidade de vetar totalmente a **Lei nº 9.247, de 21 de dezembro de 2022** em epígrafe, a qual Dispõe sobre a publicidade dos saldos de estoques de medicamentos e insumos para atenção à saúde no Portal de Transparência no Município de Campos Goytacazes e estabelece outras providências.

Razões do Veto:

A Constituição Federal de 1988 estabelece diretrizes para a publicidade no âmbito da administração pública, dispondo no caput do art. 37 que a Administração Pública direta e indireta dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De fato, a Administração deve presar pela transparência, dando amplo conhecimento público de seus atos. O princípio da publicidade da Administração Pública abrange toda a atuação estatal. Assim, a publicidade já é atitude cada vez mais exigida na administração pública, sendo complementada a cada dia.

Apesar da importância da publicidade em toda a Administração Pública, não podemos deixar de expor outros aspectos referentes ao projeto em análise.

Há de se observar a existência de um vício de iniciativa na proposição que impede o seu regular prosseguimento. Portanto, tal projeto de lei, se aprovado, será inconstitucional, uma vez que rompe com a independência entre os poderes, na medida em que o Poder Legislativo cria obrigações para o Poder Executivo. Ainda, cumpre ressaltar que, é de competência do Poder Executivo a organização de sua estrutura.

Acerca do assunto, ressalva 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 dispõem 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 e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais

(...)

Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, bem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o executivo não pode renunciar suas prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções como não pode delegá-las ou aquiescer em que o legislativo as exerça" (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros, São Paulo, 2003, p. 748).

Sobre o tema, Gilmar Mendes[1] esclarece:

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

Ao prever que o Município deverá obrigatoriamente publicar no Portal de Transparência os saldos atualizados, conforme Sistema de Controle de Estoques de medicamentos e insumos para atenção à saúde, de todos os almoxarifados mantidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes, inclusive dos saldos disponíveis nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e nas Policlínicas, viola o princípio da separação dos poderes, nos termos do art. 2º da Constituição da República, e usurpa a competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Nesta esteira cumpre destacar o que dispõe o inciso III, art. 40 da Lei Orgânica que possui a seguinte redação:

"Art. 40 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que dispõem sobre:

(...)

III - organização administrativa da Prefeitura e órgão da administração indireta, inclusive fundacional,"

(...)

Analisando o Projeto de lei sob a ótica da Lei de Acesso a Informação, deve-se considerar que a Lei Federal nº 12.527/2011 é de observância obrigatória aos Municípios (art. 1º, caput), prevendo quais são as informações, obrigatoriamente publicáveis:

"Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)."

Portanto, não há qualquer obrigação legal de inserção de informações relativas aos "saldos atualizados, conforme Sistema de Controle de Estoques de medicamentos e insumos para atenção à saúde, de todos os almoxarifados mantidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes, inclusive dos saldos disponíveis nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e nas Policlínicas" no site oficial do Município, muito menos com a frequência e atualização sugeridas tais como:

"Art. 1º -

§ 1º - A informação publicada no Portal de Transparência deverá contemplar o nome e a descrição do medicamento ou insumo para atenção à saúde, o quantitativo disponível em estoque, os níveis mínimos e críticos de estoque, a data de validade, o custo unitário e total e o local de armazenamento.

§ 2º - A publicação dos estoques de medicamentos e dos insumos para atenção à saúde no Portal de Transparência deverá ocorrer sempre que houver qualquer alteração.

§ 3º - O Portal de Transparência deverá possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações pela população.

§ 4º - Para os efeitos deste artigo, consideram-se as seguintes definições:

I - Nível mínimo de estoque: política de quantidade mínima de medicamentos e insumos para atenção à saúde em estoque, de segurança, a partir do qual será deflagrado, obrigatoriamente, o procedimento licitatório para recompor o estoque.

II - Nível crítico de estoque: política de quantidade mínima de medicamentos e insumos para atenção à saúde em estoque, a qual não poderá ser ultrapassado, sob pena de comprometer o atendimento."

ou

"§ 5º - Deverá ser disponibilizado materiais gráficos, afixados nos murais das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Policlínicas, e eletrônicos, publicados nos sítios do Governo Municipal e redes sociais, informando da disponibilização dos estoques atualizados de medicamentos ou insumos para atenção à saúde no Portal de Transparência."

Vale destacar que já é dada publicidade a todas as ações da saúde pelo Município de Campos, porém há aspectos do Projeto de lei que não atendem a conveniência e oportunidade do interesse público, como é o caso da descrição do medicamento ou insumo para atenção à saúde, o quantitativo disponível em estoque, os níveis mínimos e críticos de estoque, a data de validade, o custo unitário e total e o local de armazenamento; Nível mínimo de estoque; Nível crítico de estoque.

Por esta razão, se sancionada a presente Lei, estar-se-á concretizando típica hipótese de invasão da esfera de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, e maltrato ao Princípio da Separação de Poderes, bem como às demais normas concernentes à independência e harmonia dos poderes municipais.

É importante asseverar que não se está afastando a obrigação do poder público de zelar pela transparência. Entretanto, em que pese a nobre intenção do Legislativo, trata-se de iniciativa de lei de que cria obrigações de competência exclusivamente privativa do Executivo, vício que não pode ser sanado nem mesmo com a sanção do chefe do Poder Executivo.

Por derradeira cumpre asseverar que o referida lei no seu art. 5º dispõe que:

“Art. 5º - As obrigações constantes nesta Lei deverão ser expressas no edital de licitação e exigidas como forma de cumprimento do contrato.”

Com flagrante invasão de competência Federal ao Dispor Sobre os saldos atualizados, conforme Sistema de Controle de Estoques de medicamentos e insumos para atenção à saúde, de todos os almoxarifados mantidos pela Secretaria Municipal de Saúde, que são regidos pela Lei Federal nº 12.527/2011, o rol de situações que permitem tal procedimento, previsto nestas Leis, é exaustivo, cabendo somente à União legislar sobre o tema.

Diante do exposto, **fica vetada totalmente a Lei nº 9.247, de 21 de dezembro de 2022**, pelas razões acima articuladas.

Campos dos Goytacazes (RJ), 10 de janeiro de 2023.

Wladimir Garotinho
- Prefeito -

VETO TOTAL DA LEI MUNICIPAL Nº 9.248, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022.

Conquanto nobre e louvável o escopo do Projeto apresentado, que Dispõe sobre o “FUNDEB Transparente”, portal de transparência da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no âmbito do Município de Campos dos Goytacazes.

Assim com fundamento no art. 45 da Lei orgânica Municipal, comunico a V. Exa. a necessidade de vetar totalmente a **Lei nº 9.248, de 21 de dezembro de 2022** em epígrafe, a qual Dispõe sobre o “FUNDEB Transparente”, portal de transparência da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no âmbito do Município de Campos dos Goytacazes.

Razões do Veto:

Constata-se que a matéria versada é estritamente atinente à política de educação e transparência pública, uma vez que cria obrigação de se divulgar dados sobre o uso dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação Básica e Valorização do Magistério FUNDEB.

Considerando a matéria acima aludido de se dizer que a repartição de competências para legislar sobre educação deve ser subdividida em dois grupos: as de competência exclusiva da União e as de competência concorrente.

A Constituição Federal prevê a competência privativa do União para tratar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV) – cujo tratamento em âmbito nacional se dá pela Lei nº 9.394/1996, e concorrente para normas gerais (CF, art. 24, IX).

Quando se tem hipótese de competência concorrente, a União estabelecerá normas gerais sobre o assunto, à luz do art. 24, §1º, da CRFB/88, e os Estados legislarão sobre matérias específicas, suplementando a legislação sobre normas gerais.

Em sendo a competência da União adstrita à edição de normas gerais, aplica-se o previsto no art. 24. §§ 2º, 3º e 4º, da CF, que cuida sobre a competência legislativa suplementar aos Estados federativos:

“CF/88, Art. 24.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Nesta esteira cumpre asseverar que o município não tem competência constitucional para iniciativa de Leis que tratam da referida matéria, sendo se for o caso complementadas por legislação estadual no que couber, conforme acima exposto, não estando disposto nas competências listadas pela constituição federal no art. 30 como possibilidade de legislar de forma complementar.

Ultrapassadas essas questões cumpre ressaltar ainda, que analisando o Projeto de lei sob a ótica da Lei de Acesso a Informação, deve-se considerar que a Lei Federal nº 12.527/2011 é de observância obrigatória aos Municípios (art. 1º, caput), prevendo quais são as informações, obrigatoriamente publicáveis:

“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).”

Portanto, não há qualquer obrigação legal de inserção de informações relativas aos “atalho específico e didático no sítio eletrônico, na rede municipal de computadores, denominado “FUNDEB Transparente”, onde serão disponibilizadas as informações relativas à execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB” no site oficial do Município, muito menos com a frequência e atualização sugeridas tais como:

“Art. 2º - O atalho criado deverá conter informações detalhadas, mensalmente, acerca da receita e da efetiva aplicação dos recursos do Fundo, garantindo-se entre outras:

I. A demonstração da receita total do Fundo, inclusive aquele oriundo de complementação da União, caso haja;

II. Relação de todos os favorecidos dos pagamentos e transferências com os recursos do FUNDEB e seus respectivos valores;

III. A demonstração dos valores gastos em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, observados os percentuais mínimos;

IV. Os demonstrativos das despesas realizadas com vistas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único – As informações de que trata este artigo, serão apresentadas de forma detalhada, pelos Órgãos detentores dos dados inerentes à aplicação desta lei, de forma detalhada, clara e objetiva, com vistas a facilitar o controle social.”

Vale destacar que apesar de tratar de uma obrigação de transparência do Poder Público que já está prevista nos princípios que regem a Administração (art. 37 da Constituição Federal) e nas regras da Lei de Transparência (LC 131/2009) a Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes extrapolou sua competência para regular a matéria na medida em que determina a manutenção de sítio eletrônico específico e apartado daqueles já mantidos pelo Município com o mesmo intuito.

A redação da proposta legislativa não se limita a obrigar o Poder Executivo a especializar a transparência da utilização de recursos do FUNDEB e implementá-la através de seus órgãos, mas por si só cria nova obrigação e despesa para manutenção de novo sítio eletrônico governamental e com isso interfere na autonomia administrativa e funcional das Secretarias municipais, como manifestação do Poder Executivo.

Na situação hipotética de a dispositivo somente impor do Poder Executivo a obrigação de transparência dos recursos, deixando que este defina sua execução e local de divulgação, pautadas em critério de oportunidade e conveniência, não haveria qualquer inconstitucionalidade no projeto. No entanto, não é o caso. Não se determina apenas um “fazer” ou um “como fazer”, mas já concretiza o ato de obrigar a criação de sítio eletrônico e implantar a transparência do uso de recursos do FUNDEB pelo Município de Campos dos Goytacazes.

Tratando-se de iniciativa reservado ao chefe do poder executivo, não pode a Câmara tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria (criação de programas), sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Veja-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

[...]

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original: só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...]

Ao prever que o Município deverá obrigatoriamente criar o atalho específico e didático no sítio eletrônico, na rede municipal de computadores, denominado “FUNDEB Transparente”, onde serão disponibilizadas as informações relativas à execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para fins de transparência e controle social, viola o princípio da separação dos poderes, nos termos do art. 2º da Constituição da República, e usurpa a competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Nesta esteira cumpre destacar o que dispõe o inciso III, art. 40 da Lei Orgânica que possui a seguinte redação:

“Art. 40 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que dispõem sobre:

(...)

III - organização administrativa da Prefeitura e órgão da administração indireta, inclusive fundacional;”

(...)

Além da sobredita violação as normas processuais legislativas, a aprovação deste Projeto de Lei fere o postulado constitucional da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal, por se tratar de clara intromissão do Legislativo na organização e planejamento administrativo, no que tange as políticas públicas, o que é competência restritiva do Poder Executivo, conforme já apontado.

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

É importante asseverar que não se está afastando a obrigação do poder público de zelar pela transparência. Entretanto, em que pese a nobre intenção do Legislativo, trata-se de iniciativa de lei de que cria obrigações de competência exclusivamente privativa do Executivo, vício que não pode ser sanado nem mesmo com a sanção do chefe do Poder Executivo, além de tratar de matéria privativa da União.

Diante do exposto, **fica vetada totalmente a Lei nº 9.248, de 21 de dezembro de 2022** pelas razões acima articuladas.

Campos dos Goytacazes (RJ), 10 de janeiro de 2023.

Wladimir Garotinho
- Prefeito -