

Franca, 09 de agosto de 2022.

Mensagem de Veto nº 04/2022.

Assunto: VETO TOTAL – PROJETO DE LEI Nº 81/2022 – AUTÓGRAFO DE LEI Nº 7.489/2022

Senhor Presidente,

Encaminhamos, para apreciação e conhecimento de Vossa Excelência e dos demais Vereadores desta Casa de Leis, o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 81/2022, Autógrafo de Lei nº 7.489/2022, que institui no âmbito do município de Franca, o “Programa Municipal de Cuidados Paliativos”.

A pretexto de traçar diretrizes para a criação de um Programa Municipal, assim denominado de “Cuidados Paliativos”, acabou por invadir a competência constitucional do Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, assim prevista no art. 74, inc. VII da Lei Orgânica do Município de Franca, art. 84, inc. VI, letra “a” da Constituição Federal e art. 47, inciso II da Constituição Estadual.

Em verdade, a prestação de cuidados paliativos está inserida no Serviço de Atenção Domiciliar – SAD, cujos contornos estão contidos no “Manual do Serviço de Atenção Domiciliar – SAD” e foram criados segundo as diretrizes do SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, o que já é realizado pelo município.

Com a criação de equipes multidisciplinares e interdisciplinares específicas para cuidados paliativos, impõe-se a obrigação de se criar um serviço de “home care”, o que não é abrangido pelo Sistema Único de Saúde.

Pelas razões expostas, e considerando o parecer emanado da Procuradoria Geral do Município, impõe-se o **VETO TOTAL** exercido com base no Art. 66., § 1º, da Constituição Federal, e Art. 57., § 2º, da Lei Orgânica Municipal.

Colocamo-nos ao dispor dos Nobres Edis para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Valendo-nos da oportunidade para reiterar a Vossa Excelência e aos demais nobres pares os protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

ALEXANDRE AUGUSTO FERREIRA
PREFEITO

EXMO. SR.

CLAUDINEI DA ROCHA CORDEIRO
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA



AUTÓGRAFO DE LEI Nº 7.489/2022

PROJETO DE LEI nº 81/2022

ASSUNTO: *Sanção ou veto do Projeto de Lei nº 81/2022 que institui o Programa Municipal de Cuidados Paliativos.*

Exmo. Sr. Prefeito,

O Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Franca encaminhou o AUTÓGRAFO DE LEI n. 7.489/2022, relativo ao *Projeto de Lei nº 81/2022 que institui o Programa Municipal de Cuidados Paliativos.*, para **SANÇÃO AO VETO**.

De proêmio, não obstante a sensibilidade e zelo que o Legislativo Municipal tem demonstrado com a matéria, salvo melhor juízo, a proposta aprovada viola o princípio da Reserva da Administração, na medida em que, a pretexto de traçar diretrizes para a criação de um Programa Municipal, assim denominado de “Cuidados Paliativos”, acabou por invadir a competência constitucional do Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, assim prevista no art. 74, inc. VII da Lei Orgânica do Município de Franca, art. 84, inc. VI, letra “a” da Constituição Federal e art. 47, inciso II da Constituição Estadual.

Em verdade, a prestação de cuidados paliativos está inserido no Serviço de Atenção Domiciliar – SAD, cujos contornos estão contidos no “Manual do Serviço de Atenção Domiciliar – SAD” e foram criados segundo as diretrizes do SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, de maneira que a proposta aprovada, em especial os incisos V, V, VII, VIII, IX e X do art. 2º, tem por finalidade impor à Administração Pública Municipal a maneira pela qual deve ela organizar a prestação de seus serviços, o que ofende o princípio da Reserva da Administração.



Prefeitura Municipal de Franca
Procuradoria Geral

Assim sendo, **é dever desta Procuradoria Geral do Município analisar a constitucionalidade da proposta** e apontar eventuais vícios de constitucionalidade, no caso, ofensa ao Princípio da Reserva da Administração.

Na realidade, o alcance do art. 2º da proposta a aprovada extrapola a fixação de diretrizes para a maneira pela qual os serviços públicos serão prestados, criando, em razão disso, obrigações à Administração para a criação de equipes multidisciplinares e interdisciplinares específicas para cuidados paliativos, decidindo ainda sobre o local onde os serviços devem ser prestados, impondo, com isso, a obrigação de se criar um serviço de “home care” não abrangido pelo Sistema Único de Saúde, usurpando funções que não lhe competem, vez que tal matéria diz respeito à organização de prestação de um serviço público municipal, que deve ser realizada pelo próprio Poder Executivo.

À vista desta situação ao adentar no Princípio da Reserva da Administração a proposta aprovada feriu o pressuposto Constitucional à separação dos Poderes.

Nesse sentido:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2262279-77.2018.8.26.0000.
.....

- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA LEI QUE DISPÕE SOBRE GESTÃO ADMINISTRATIVA, COM INSTITUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E REFLEXOS DIRETOS NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO INICIATIVA QUE CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF TEMA NO 917 ARE 878.911/RJ VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE



Prefeitura Municipal de Franca
Procuradoria Geral

DIPLOMA, ADEMAIS, QUE DESBORDA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO (NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO) ARTIGOS 22, INCISO XXVII, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS NATUREZA 'AUTORIZATIVA' DA NORMA QUE NÃO IMPEDE O RECONHECIMENTO DE NULIDADE - PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4808, de 28 de agosto de 2014, do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a construção de um velório municipal em bairro que especifica. Inocorrência de violação ao artigo 25 da Carta Estadual. Ausência de indicação da fonte de custeio que, quando muito, impede a exequibilidade da norma no ano em que editada. Norma que não se inclui no elenco do artigo 24, número 2, da Carta Bandeirante, não se havendo falar em invasão da competência exclusiva do Alcaide. Ingerência, entretanto, quanto à iniciativa de leis sobre tema de organização administrativa, de competência reservada ao Chefe do Executivo, ao teor do artigo 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo. Lei autorizativa que encobre verdadeiro comando à Administração. 'Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou.' (Adin nº 0068540-23.2011.8.26.0000/Suzano, j. em 24/11/2011, Relator Des. RENATO NALINI). Ação procedente.” (TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade no 2257482-29.2016.8.26.0000, rel. Des. XAVIER DE AQUINO, j. em 10 de maio de 2017).

No mesmo sentido explica a doutrina de Hely Lopes Meirelles quando aponta que “a execução das obras e serviços públicos municipais



Prefeitura Municipal de Franca Procuradoria Geral

está sujeita, portanto, em toda sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade” (Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição, Malheiros Editores, pág. 577).

Portanto, em que pese ser relevante a preocupação da Câmara Municipal, no caso em apreço, a criação da norma jurídica se deu em desrespeito às regras constitucionais estaduais e federais.

Assim é porque o ato normativo, de iniciativa parlamentar, impôs obrigações administrativas ao serviço municipal, revelando-se, assim, verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional por violar o Princípio da Separação de Poderes, o qual consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com atividade típica.

O princípio, ademais, é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

Insta consignar que a adoção das providências necessárias à administração, e gestão de serviços públicos municipais é matéria típica do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a melhor forma da utilização e destinação de despesas e receitas de seu Erário, a teor do disposto nos incisos II e XIV do artigo 47 da Constituição Estadual. Na organização político-administrativa, o município apresenta funções distintas. O prefeito (chefe do Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa. Todavia, in casu, a Câmara dos Vereadores não se limitou à observar sua autonomia.



Prefeitura Municipal de Franca
Procuradoria Geral

Pelo exposto, salvo melhor juízo, a proposta legislativa é tecnicamente inconstitucional por sofrer de vício de iniciativa pelas razões acima explicitadas.

Nesse sentido:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2042936-16.2017.8.26.0000 Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto Comarca: São Paulo Voto nº 35.240 DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 12.677, de 24 de fevereiro de 2017 que “Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Adoção Responsável de Pequenos Animais”, da cidade de São José do Rio Preto. Alegado vício de iniciativa. Violado o princípio da separação de poderes. Criação de despesa sem indicação da fonte de recurso. – Procedente. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. – Ação procedente.

Enfim, é dever desta Procuradoria Geral do Município apontar as questões relacionadas à constitucionalidade e opinar, no caso concreto, pelo **VETO DA PROPOSTA**, em especial os incisos V, V, VII, VIII, IX e X do art. 2º, **entretanto, cabe à Vossa Excelência decisão superior a respeito.**

É nosso entendimento e parecer que, em razão de sua natureza jurídica, não possui caráter vinculativo.

Franca, 9 de agosto de 2022.

EDUARDO ANTONIETE CAMPANARO
Procurador Municipal



AUTÓGRAFO DE LEI Nº 7.489/2022

PROJETO DE LEI Nº 81/2022

Institui no âmbito do município de Franca, o "Programa Municipal de Cuidados Paliativos", e dá outras providências.

(Projeto de Lei de autoria dos Srs. Vereadores Donizete da Farmácia, Carlinho Petrópolis Farmácia, Daniel Bassi e Marcelo Tidy)

A CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA, Estado de São Paulo, nos termos da Lei Orgânica do Município de Franca,

A P R O V A

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Franca, o "Programa Municipal de Cuidados Paliativos".

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, consideram-se cuidados paliativos o conjunto de práticas que ofereçam uma assistência humanizada ao paciente com doença incurável em fase avançada e progressiva, por meio do tratamento dos sintomas da doença, objetivando minorar a dor, a fim de aliviar o sofrimento físico, psicológico, social e espiritual, bem como de prestar apoio aos seus familiares, inclusive no pós-luto.

Art. 2º São diretrizes do Programa Municipal de Cuidados Paliativos:

- I** - a afirmação da vida e do valor intrínseco de cada pessoa, considerando a morte como processo natural;
- II** - o respeito, a autonomia, a vontade, a individualidade, a dignidade da pessoa e a inviolabilidade da vida humana;
- III** - o aumento da qualidade de vida do paciente e de sua família, a melhoria do bem-estar do enfermo e o apoio aos seus familiares;



IV - a informação ao paciente sobre o seu estado clínico, bem como aos seus familiares, se essa for a sua vontade;

V - a prestação individualizada, humanizada e tecnicamente rigorosa de cuidados paliativos aos pacientes necessitados, incluindo a prevenção e o alívio da dor e de outros sintomas;

VI - a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade na prestação dos cuidados paliativos;

VII - a permanência dos pacientes no domicílio, desde que seja essa a sua vontade, garantindo os cuidados paliativos necessários que permitam manter o conforto e a qualidade de vida;

VIII - a formação continuada dos profissionais para a melhoria constante da qualidade na prestação de cuidados paliativos;

IX - a consideração pelas necessidades individuais dos pacientes, bem como a continuidade dos cuidados ao longo da doença;

X - o respeito pelos valores e pelas práticas culturais e religiosas;

XI - a promoção de campanhas de esclarecimento, reflexão e educação sobre a importância dos cuidados paliativos aos pacientes e a seus familiares no âmbito do Município;

XII - a promoção de debates, seminários e fóruns de discussão para os profissionais de saúde e profissionais integrantes da rede pública e privada de ensino, do município de Franca, sobre cuidados paliativos.

Art. 3º Para a consecução dos objetivos do programa municipal, aludido no *caput* do art. 1º, poderão ser buscados apoio em instituições para desenvolver o referido programa, visando à máxima eficiência na prestação dos cuidados paliativos, com a adoção de ações voltadas para proporcionar uma melhor condição de saúde e vida aos pacientes e a seus familiares.

Art. 4º Esta Lei poderá ser regulamentada, no que couber, mediante Decreto pelo Chefe do Poder Executivo.



Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Franca, 19 de julho de 2022.

CLAUDINEI DA ROCHA
Presidente

PASTOR SÉRGIO PALAMONI
Vice-Presidente

LURDINHA GRANZOTTE
1ª Secretária

CARLOS CÉSAR ARCOLINO - KAKÁ
2º Secretário