



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

## MENSAGEM Nº 01/2023.

### EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOANÓPOLIS.

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei Orgânica do Município, decido vetar totalmente, pelas razões infra apontadas, o Autógrafo nº.: 30/2023, referente ao Projeto de Lei nº.: 10/2023, que *“Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com clínicas médicas e de imagem, incluindo hospitais, visando a implantação de programa de diagnóstico rápido e seguro para consultas especializadas e exames complementares (raio x, tomografias, ressonância magnética, endoscopia, colonoscopias, pequenos procedimentos e outros).*

Importante esclarecer que já houve comunicação através de ofício nº.: xxx/2023, do veto que ora se propõe.

### RAZÃO DO VETO TOTAL

Trata-se do Autógrafo nº.: 30/2023, referente ao Projeto de Lei nº.: 10/2023, que *“Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com clínicas médicas e de imagem, incluindo hospitais, visando a implantação de programa de diagnóstico rápido e seguro para consultas especializadas e exames complementares (raio x, tomografias, ressonância magnética, endoscopia, colonoscopias, pequenos procedimentos e outros).*

Importante esclarecer que o município já trata deste tema através do setor de licitações.

Entretanto, o presente Autógrafo, de iniciativa desta nobre Câmara Municipal, apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade, um decorrente de **vício formal** e outro decorrente de **vício material**, como será demonstrado.

É a síntese.

Câmara Municipal de Joanópolis  
PROTOCOLO Nº \_\_\_\_\_



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

## 1. DA INCONSTITUCIONALIDADE:

A inconstitucionalidade formal se configura sempre que uma lei ou ato normativo achar-se em desconformidade com o texto constitucional, no tocante as regras que disciplinam o devido processo legislativo – tanto em relação a competência para deflagração da atividade legiferante, quanto no que concerne ao procedimento fixado para elaboração, alteração ou substituição das espécies legais.

A iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura planejamento, organização e funcionamento da administração municipal, pertencem ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, 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)*”. Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”.

O ato legislativo objeto deste veto institui autorização do Poder Executivo a celebrar convênio com clínicas médicas e de imagem, incluindo hospitais, visando a implantação de programa de diagnóstico rápido e seguro para consultas especializadas e exames complementares (raio x, tomografias, ressonância magnética, endoscopia, colonoscopias, pequenos procedimentos e outros).

Assim, a lei impugnada, estabeleceu um verdadeiro programa municipal, ensejando providencias a cargo do Poder Executivo, repercutindo, inclusive, nas atribuições de seus órgãos, já que ao “autorizar” o Executivo a celebrar convênios, não se limitou a “autorizar”, já que adentrou na gestão da Secretaria Municipal de Saúde.



# *Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis*

## Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

Assim, por intermédio do Projeto de Lei em apreço, a Câmara Municipal se apoderou de atribuições de gestão exclusivas do Chefe do Poder Executivo, em flagrante inconstitucionalidade por vício de iniciativa, já que segundo a Constituição Paulista, pelo princípio da simetria, apenas o Poder Executivo Municipal pode iniciar leis que alterem as rotinas dos órgãos sob sua gestão e não se enquadrem na hipótese da competência concorrente.

Portanto, a atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública, pelo contrário, a Câmara Municipal criou obrigações para o Poder Executivo municipal e delimitou-as, (art. 3º), e o modo de agir, (Art. 2º), não deixando margem de escolha para o administrador.

Assim, a matéria regulamentada pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo, existindo, pois, vício de iniciativa a violar o princípio da separação entre os Poderes e da reserva da Administração, arts. 24, § 2º, 2, e 47, II, XIV e XIX, 'a', da CE/89, seja porque compete, privativamente, ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre estrutura e atribuição de órgãos da Administração Pública direta e indireta, seja porque também é atribuição do Chefe do Executivo a direção superior da administração da cidade.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Conforme anota Hely Lopes Meirelles:

*“O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa,*



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

## Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secqabinete@joanopolis.sp.gov.br www.ioanopolis.sp.gov.br

*convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Dando continuidade ao raciocínio diz que “O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739).*

Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.617, de 13-3-2018, do Município de Guarulhos que “autoriza o Poder Executivo a realizar, a cada três meses, mutirão para a disponibilização gratuita de exames de prevenção ao câncer de mama – mamografias – Programa de Prevenção a Saúde da Mulher, e das outras providências – Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e*



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Poder Executivo, impõe-lhe e a Secretaria da Saúde, especialmente, tarefas próprias de administração, incluindo as de celebração de convênios com entidades da sociedade, conselhos municipais e demais órgãos públicos estaduais ou federais, competências estas últimas para quais o Chefe do Poder Executivo não depende de autorização do Poder Legislativo – Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa, e que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão de esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (art. 5º, caput, § 1º e 2º, 24, § 2º, “2”, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – Inconstitucionalidade configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada procedente. grifei

Portanto, resta cristalino a ingerência do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, contrariando dessa maneira, o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estando à lei municipal eivada do vício de inconstitucionalidade material.



# *Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis*

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: [secgabinete@joanopolis.sp.gov.br](mailto:secgabinete@joanopolis.sp.gov.br) [www.joanopolis.sp.gov.br](http://www.joanopolis.sp.gov.br)

Diante o exposto, Senhora Presidente e Senhores Vereadores, é que, devolvo o Autógrafo nº 30/2023, devolvendo a matéria ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa, no aguardo de que, a partir de nova apreciação, as razões apresentadas possam ser acolhidas, com a manutenção do presente veto.

Joanópolis, 14 de novembro de 2023.

**Adauto Batista de Oliveira**  
**Prefeito Municipal**

**A Sua Excelência**  
**Geiza Mirela Costa**  
**Presidente da Câmara Municipal de Joanópolis**