

OFÍCIO N° 109/2025 GP CM

São Pedro da Aldeia, 14 de abril de 2025.

Exmo. Sr.

Vereador JEAN PIERRE BORGES DE SOUZA

Presidente da Câmara Municipal de São Pedro da Aldeia/RJ

Ref.: Ofício GP-CM n° 041/2025 – Autógrafo do Projeto de Lei n° 010/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, venho através deste manifestar a Vossa Excelência as considerações condizentes ao **Autógrafo do Projeto de Lei n° 010/2025**, promovido pela **Vereador Jackson de Souza Almeida**, que “**Dispõe sobre a implementação do Sistema se Saúde Digital no Município de São Pedro da Aldeia, para a marcação de consultas online e teleatendimento médico, e dá outras providências**”, aprovado em sessão realizada no dia 18 de março de 2025.

Versa o presente Autógrafo de Lei sobre a Implantação do Sistema de Saúde Digital no Município para a marcação de consultas online e teleatendimento médico.

No entanto, a iniciativa legislativa, embora carreada de bons propósitos, não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade claramente a seara do Poder Executivo. Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública.

Ressalte-se, preliminarmente, que a implementação do referido sistema é atividade puramente administrativa, típica de gestão, que se encontra elencada entre as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que preceitua o artigo 53, III da Lei Orgânica do Município, que, em virtude do princípio hermenêutico da simetria das formas, os artigos 61 da Constituição Federal e artigos 112 da Constituição Estadual, são reproduzidos no texto municipal.

Deste modo, não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se em matéria que está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa privativa ao chefe do Poder Executivo Municipal, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia dos Poderes (art. 2º, Constituição Federal; art. 7º, Constituição Estadual; art. 7º, Lei Orgânica do Município).

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida, gerando gastos que demandam avaliação e administração de recursos financeiros e orçamentários, o que compete ao Chefe do Poder Executivo.

Percebe-se, assim, que a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo, cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, devendo eleger as prioridades e decidir sobre a execução das atividades governamentais, através das secretarias com pertinência temática, no caso, a saúde.

A matéria em foco é pertinente à atribuição da Secretaria de Saúde que, conforme informado às fls 08 destes autos, já dispõe em sua rede de atenção à saúde, de infraestrutura tecnológica composta por sistema único de prontuário eletrônico e sistema para marcação de consultas e exames online, sendo as consultas e os exames realizados pela Rede de Atenção Primária à Saúde e o agendamento realizado pela regulação municipal, evitando qualquer necessidade de deslocamento do usuário aos pontos de rede de assistência. Para além, a política de teleatendimento vem sendo estruturada no município, conforme proposta estabelecida pelo Programa Saúde Digital do Ministério da Saúde.

De outro modo, a proposição acaba por atribuir, inequivocamente, deveres ao Poder Executivo que demandam reserva orçamentária e disponibilidade financeira com considerável aumento de despesa sem a indicação da respectiva fonte, não tendo o Município aporte financeiro e estrutura tecnológica que comporte a implantação e o custeio desse sistema.

Ademais, tem-se que a regra contida no artigo 53 da lei Orgânica Municipal é norma de repetição obrigatória, estando presentes nos textos da Constituição Federal e Estadual; qualquer norma local que contrarie o disposto em normas de repetição obrigatória é passível de questionamento acerca de sua constitucionalidade.

A violação à independência dos Poderes fica ainda mais cristalina quando se extrai do projeto de lei a ausência de indicação de recursos para atendimento do encargo ali fixado, ferindo o disposto no artigo 131 da Lei Orgânica Municipal, bem como quando se verifica a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro a fim de justificar o aumento de despesa e ausência de previsão orçamentária para sua criação, havendo infração direta à Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei e, haja vista então que a fiscalização supra deve se dar em obediência às regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, é evidente que a promulgação da lei, sem a obediência ao disposto

naquela lei e na Lei Complementar 173/2020, fere o disposto no artigo 124 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, eis que incompatível com a obrigação fiscalizatória da Câmara.

Consigne-se, ainda, que o vício de iniciativa conduz à inconstitucionalidade formal grave que nem mesmo a sanção do Executivo produz o efeito de sanar, consoante tem entendido os nossos tribunais. Tal se pode depreender do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 118.997-0/4-00, cujo fundamento se apoia em entendimento do ilustre Ministro do STF Celso de Mello (RTJ/187/97). Assevera o referido julgado que: "O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irreversível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo ulterior aquiescência do Chefe do Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical."

Vale dizer, não pode o Executivo ser compelido pelo Legislativo a promover projeto que não encontra eco nas regras constitucionais de divisão de competências e separação dos Poderes.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público; trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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”.

Sintetiza, ademais, que “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, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Nesse sentido:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas c e e, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 4211 SP - SÃO PAULO 0001219-04.2009.0.01.0000, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 03/03/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-053 22-03-2016)”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 3.846/2019, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA. PROGRAMA BLITZ ESCOLARES. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DA INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.846/2019, do Município de Guaíba, que institui o programa “Blitz Escolares”, que trata da circulação de veículos e pedestres no entorno das escolas, objetivando coibir atividades ilícitas na

área. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança e ao Conselho Tutelar, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, d, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89.4. A ausência de previsão da despesa nas peças orçamentárias não resulta necessariamente na inconstitucionalidade da lei que cria a despesa. Em verdade, tal ausência apenas impossibilita a execução da despesa naquele exercício financeiro. Precedentes do STF.5. Impossibilidade de utilizar Lei Orgânica Municipal como parâmetro de constitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70083888917 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 03/07/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/07/2020)"

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. 2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência,

**CORRESPONDENCIA
RECEBIDA**

EM. 14/04/2025 16:09


Assinatura
C M S P A

vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual. 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de programas ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. (TJ-ES - ADI: 00243148420188080000, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 18/07/2019, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/07/2019)

Desta maneira, criar programas ou projetos, precisamente o que se verifica na hipótese em exame, é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo da Chefe do Executivo.

Frise-se aqui que a questão não está relacionada ao aumento de despesa pura e simples. O STF já firmou jurisprudência para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador, desde que a matéria tratada não esteja inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria.

Pelas razões aqui apresentadas, o **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso IV do art. 72 da Lei Orgânica Municipal, decide **VETAR INTEGRALMENTE** o Autógrafo do Projeto de Lei nº 010/2025.

Atenciosamente,


FÁBIO DO PASTEL
Carlos Fábio da Silva
=Prefeito=