



**Prefeitura do Município de Apiaí**  
**Estado de São Paulo**  
**"PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"**

**OFÍCIO Nº 071/2024 – SAJ**

**Ao**  
**Exmo. Senhor**  
**RICARDO DIAS DE PONTES**  
**DD. Presidente da Câmara Municipal de Apiaí.**

Com os meus cordiais e respeitosos cumprimentos, venho pelo presente junto a Vossa Excelência, com fulcro no inciso V, do artigo 73, da Lei Orgânica do Município de Apiaí, encaminhar a Mensagem de Veto Total ao Projeto de Lei n.º 427, de 29 de agosto de 2024, de autoria do Vereador Sandro Marcio Cosmo, a fim de que esta seja apreciada e votada por essa Egrégia Casa Legislativa.

Sem outro particular de relevância, aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência e aos demais nobres Vereadores, os meus protestos de elevada estima e distinta consideração, estando à disposição para elucidar outros esclarecimentos.

Em anexo, as justificativas.

**Apiaí-SP, em 09 de outubro de 2024.**

SERGIO VICTOR BORGES  
BARBOSA:08551639846

Assinado de forma digital por  
SERGIO VICTOR BORGES  
BARBOSA:08551639846  
Dados: 2024.10.10 14:40:48 -03'00'

**SERGIO VICTOR BORGES BARBOSA**  
**Prefeito do Município de Apiaí**

**PROTOCOLO**  
**CÂMARA MUNICIPAL**  
**DE APIAÍ / SP**  
CNPJ 50.784.248/0001-69  
Data 30 / 10 / 24  
Nº Port 293  
Responsável Mickie Pontes

*ghe*



Prefeitura do Município de Apiaí  
Estado de São Paulo  
"PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

MENSAGEM DE VETO

Dirijo-me à essa Colenda Casa Legislativa, para comunicar-lhes, que nos termos do §2º, do artigo 59, da Lei Orgânica do Município de Apiaí, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 427, de 29 de agosto de 2024, de autoria do Vereador Sandro Marcio Cosmo que "*Institui o Programa 'REMÉDIO EM CASA', para entrega domiciliar gratuita de medicamentos de uso contínuo a pacientes idosos, com deficiência e/ou portadores de doenças crônicas, regularmente inscritos nos programas de assistência farmacêutica e fornecimento de medicamentos*", pelos motivos a seguir aduzidos:

RAZÕES E JUSTIFICATIVAS DO VETO

**1. DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A CONSEQUENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

Conquanto meritoria, a pretensão parlamentar corresponde aos atos administrativos e discricionários previstos na seara de competência exclusiva do Poder Executivo, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

A instituição de um programa municipal na área de serviço público (fornecimento de medicamento) é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo, porque disciplina programa governamental.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais.

**Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa, sob pena de se permitir que o legislador administre, invadindo área privativa do Poder Executivo.**

Portanto, a implantação, implementação ou regulamentação dos serviços públicos é matéria privativa do Poder Executivo, de modo que a propositura em apreço desborda da competência conferida à Câmara Municipal, estando em total descompasso com as regras atinentes à separação dos poderes.

Posto isso, *data vênia*, temos **que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programa de fornecimentos de medicamentos por parte do Poder Executivo.**

Em outras palavras, trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Assim, por razões de constitucionalidade e legalidade, eis que patente o vício de iniciativa, a propositura não deve prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma diz respeito a atos inerentes, intrínsecos e exclusivos à função típica do Poder Executivo.

Dessa forma, mesmo não havendo dúvidas quanto a benevolente intenção do legislador, a inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição do Estado de São Paulo e aplicável aos Municípios, senão vejamos:

*"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.  
(...)"*



## Prefeitura do Município de Apiaí Estado de São Paulo “PORTAL DA MATA ATLÂNTICA”

*Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

*II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...)*

*XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*(...)*

*XIX – dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

*(...)*

*Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

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*”. (grifos nossos)

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).

Deste modo, **quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.**

Demais disso, urge salientar que a propositura em exame cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do fornecimento, entre outras disposições regulatórias, **obrigando o Município a colocar em prática o programa idealizado pelo Poder Legislativo, independentemente de aparelhamento, aparatos necessários, meios funcionais, materiais e financeiros.**

Nesse contexto, note-se que em situação análoga, já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, quando do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade da Lei nº 3.714, de 05 de janeiro de 2015, do Município de Mirassol, cujo objeto é similar ao da proposta objeto desta Mensagem. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.714, de 05 de janeiro de 2015, do Município de Mirassol, que “dispõe sobre a criação no Município de Mirassol do Programa “Medicamento em Casa” de distribuição de medicamentos de uso continuado e dá outras providências” – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações**



## Prefeitura do Município de Apiaí Estado de São Paulo “PORTAL DA MATA ATLÂNTICA”

e impõe tarefas típicas de administração ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (arts. 25 e 176, I, da Constituição Estadual) – Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149876-73.2015.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 02/03/2016; Data de Registro: 03/03/2016) (grifos nossos).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.4.709, de 25/10/2012, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade da concessão, pelo Poder Executivo, de kit de higiene bucal dentro da Farmácia Municipal. **Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ingerência na Administração do Município. Vício de iniciativa configurado. Violação ao Princípio da Separação de Poderes.** Ofensa aos artigos 5º, 24, §2º, 47, II, XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.” (ADI 0271648-42.2012.8.26.0000, do Município de Taubaté, Relator Desembargador CAETANO LAGRASTA, j. 24.07.2013).

Imperioso, invocar ainda a violação ao Princípio Constitucional da Reserva de Administração, que por sua vez intenta limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre provimento de cargos públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública

Hely Lopes Meirelles, com propriedade, afirma (1996, p. 430)<sup>1</sup>:

*“(...) Leis de iniciativa da Câmara, ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.” (grifos nossos)*

## 2. DA INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DO DISPÊNDIO NÃO PREVISTO

Salientamos ainda que além de criar obrigações de caráter contínuo e permanente ao Poder Executivo, a referida proposta de fato não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos decorrentes da instituição do “Programa Remédio em Casa” que, no caso, são evidentes, haja vista que ordenam atividades novas na Administração Pública, cuja instituição demanda meios financeiros que não foram previstos nas leis orçamentárias.

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1996



## Prefeitura do Município de Apiaí Estado de São Paulo “PORTAL DA MATA ATLÂNTICA”

Dessa forma, caso a proposição *sub examine* fosse sancionada, estar-se-ia criando um dispêndio não previsto ao Poder Público Municipal, ferindo, por conseguinte, o disposto nos incisos I e II, do art. 167 da Constituição Federal, em razão da inobservância dos limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, observa-se que os dispositivos supracitados corroboram a manifesta inconstitucionalidade por prever aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária.

Portanto, faz-se necessário consignar que a ausência dos referidos recursos impede o cumprimento da gestão financeira responsável, tendo em vista a importância da transparência no que concerne ao dispêndio daquilo que se aprova em lei, a fim de se saber se há lastro fiscal suficiente para se sustentar inovações nas políticas públicas.

Nessa esteira, nos termos do §1º, do art. 1º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, a responsabilidade na gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

Assim, com o intuito de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio financeiro, a citada Lei Complementar Federal limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita, nos termos dos arts. 16 e 17 que preveem o seguinte:

*“Art. 16: A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

*II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

*§2º: A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;*

*“Art. 17: Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§1º: Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

Note-se que, além da necessária compatibilidade do ato legislativo ou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o inciso II do art. 16, acima transcrito, estabelece que haja “adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

Dessa forma, conforme demonstrado, o Projeto de Lei nº 427, de 29 de agosto de 2024 se mostra inconstitucional, haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Prefeitura do Município de Apiaí  
Estado de São Paulo  
"PORTAL DA MATA ATLÂNTICA"

Por fim, o Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para avaliar, organizar e implantar mecanismos que propiciem o efetivo atendimento em toda a atividade administrativa, até mesmo porque, qualquer que seja a ação, culmina em obrigações e, conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso.

À propósito, a Lei Orgânica do Município de Apiaí em seu bojo, repreende veementemente a criação de despesas sem a respectiva previsão legal, bem como o aumento de despesas em matérias afetas ao Prefeito, senão vejamos:

*"Artigo 57: Não será admitido aumento da despesa prevista:  
I – nos projetos de iniciativa popular e nos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvamos, neste caso, os projetos de leis orçamentárias."*

*'Artigo 120: São vedados:  
(...)  
II – o início de programas ou projetos não incluídos no orçamento anual;  
III – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários originais ou adicionais;  
(...)"*

### 3. CONCLUSÃO

Posto isso, ainda que houvesse interesse público e conveniência administrativa, a sanção do projeto de lei não convalidaria o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa, tampouco supriria a ausência de lastro orçamentário fiscal para custear todas as despesas emanadas da execução do programa idealizado pelo Poder Legislativo.

Assim, em hipótese alguma o Legislativo Municipal poder subtrair do Poder Executivo o exame da conveniência e da oportunidade para estabelecer regras para execução dos serviços públicos, considerando que sequer há previsão delegando a matéria, o que de plano a torna **inconstitucional e contrária ao interesse público**.

Por todo o exposto, sem embargo dos meritórios propósitos que motivaram a iniciativa, vejo-me na contingência de vetar, na íntegra, o texto aprovado, nos termos do inciso V, do artigo 73, da Lei Orgânica do Município de Apiaí, devolvendo o assunto à apreciação dessa Colenda Casa Legislativa que, com seu elevado critério, certamente se dignará a reexaminá-lo.

Apiaí-SP, em 09 de outubro de 2024.

SERGIO VICTOR BORGES  
BARBOSA:0855163984  
6

Assinado de forma digital  
por SERGIO VICTOR BORGES  
BARBOSA:08551639846  
Dados: 2024.10.10 14:41:07  
-03'00'

**SERGIO VICTOR BORGES BARBOSA**  
**Prefeito do Município de Apiaí – SP**

OK Recebido  
Ricardo de  
11.10.24