



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Gabinete do Prefeito

09

Of. nº 365/2023/GPBCN

Bom Despacho, 06 de julho de 2.023. 02
JM



À Sua Excelência a Senhora
Sâmara Mara Aparecida e Silva
Presidente da Câmara Municipal
Rua Marechal Floriano Peixoto, 40 – Centro
35630-034 – Bom Despacho-MG

Assunto: Encaminho mensagem de veto nº 09 de 05 de julho de 2.023, a Proposição de Lei nº 22/2023.

Senhora Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição da República e do inciso II do art. 78, c/c o inciso VI do art. 87, ambos da Lei Orgânica do Município de Bom Despacho, decidi vetar integralmente à Proposição de Lei nº 22/2023, a qual: *"Institui e assegura o apoio à saúde da mulher, garantindo a realização do exame de mamografia no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a partir da solicitação médica".*

As razões do veto encontram-se na mensagem anexa.

Atenciosamente,

**BERTOLINO
DA COSTA
NETO:**
50700553649
Bertolino da Costa Neto
Prefeito Municipal

Assinado digitalmente por BERTOLINO DA COSTA NETO:50700553649
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC CERTIFICA MINAS v5,
OU=32143163000110, OU=Presencial,
OU=Certificado PF A3, CN=BERTOLINO DA COSTA NETO:50700553649
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura
aqui!
Data: 2023.07.06 14:45:15-03'00'
Fonte: Reader/Verificador v1.0.0.3



Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais

Gabinete do Prefeito



Mensagem nº 09, de 05 de julho de 2.023.

Senhora Presidente da Câmara Municipal,

I - Do Relatório:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do §1º do art. 66 da Constituição da República e do inciso II do art. 78, c/c o inciso VI do art. 87, ambos da Lei Orgânica do Município de Bom Despacho, **decidi vetar integralmente** a Proposição de Lei nº 22/2023, que “*Institui e assegura o apoio a saúde da mulher, garantindo a realização do exame de mamografia no prazo máximo de 30 (trinta) dias a partir da solicitação médica*”.

Nos termos das razões do voto, entende o Poder Executivo que a Proposição invade a sua competência, modificando procedimentos atinentes à organização interna e administrativa, padecendo de vícios de inconstitucionalidade em face do princípio da separação de poderes.

A Proposição de Lei nº 22/2023 é inconstitucional por ferir o princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal de 1988, e do vício de iniciativa, disposto no Art. 61, §1º, II, b, da CF/88 e art. 87, XI da Lei Orgânica do Município.

É fato que a citada Proposição de Lei foi aprovada na 17ª sessão ordinária, ocorrida em 19/6/2023, tendo sido encaminhada ao Executivo via ofício nº 47/2023 em 20/6/2023, razão pela qual se faz tempestiva a publicação do presente voto até o dia 11/7/2023.

É o breve relatório.

II – Razões e Justificativas do Veto:

Inicialmente é importante salientar que a Proposição é de grande importância aos olhos do Poder Executivo, porém não houveram estudos baseados em protocolos ou outros documentos ministeriais para o embasamento científico de determinadas condições e recomendações postas na Proposição, razão pela qual se faz imprescindível o presente voto.

O Art. 1º da Proposição de Lei 22/2023 institui que “*(...) os exames de mamografia com suspeita de câncer sejam realizados em um prazo máximo de 30 (trinta) dias a partir da solicitação médica*”.

Em relação a esta obrigatoriedade deve-se considerar que segundo o Ministério da Saúde, existem intervenções pontuais para detecção precoce do câncer de mama, incluindo inicialmente o autoexame das mamas o qual deve ser orientado e incentivado pelas equipes de saúde, posteriormente o exame clínico das mamas o qual pode ser realizado tanto por profissional médico quanto enfermeiro e, na suspeita de qualquer alteração, estes devem solicitar os exames pertinentes para cada idade, sendo eles a mamografia para faixa etária de 50 a 69 anos e Ultrassonografia para faixas etárias diferentes destas.

Importante salientar que existem também critérios clínicos para cada resultado encontrado, sendo que cada um deve ser conduzido de forma diferente e específica, havendo possibilidade de controle semestral ou anual na Atenção Primária, encaminhamento para mastologista ou oncologista, sendo que estes são definidos conforme protocolos clínicos já instaurados pelo Ministério da Saúde, embasados em estudos reais de casos clínicos, pautados na necessidade dos pacientes portadores de câncer, devendo ser seguido o protocolo e diretrizes implantados neste município.



Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais

Gabinete do Prefeito



Outra pontuação importante é sobre a previsão posta no Art. 3º da Proposição de Lei nº 22/2023, pois o sistema capaz de reorganizar os agendamentos de mamografia já existe através da regulação e avaliação de cada encaminhamento pelo médico regulador no Setor de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria da Secretaria Municipal de Saúde, conforme critérios de prioridade elencados pelo Ministério da Saúde, e sendo assim, os agendamentos respeitam a ordem de prioridade de cada paciente garantindo a assistência adequada e em tempo para todos.

Quanto a previsão posta no Art. 6º da Proposição de Lei nº 22/2023, garantindo prioridade de atendimento a mulheres com suspeita de neoplasia, junto a médicos ginecologistas credenciados na rede, tem-se que tal especialidade não atende a avaliação de casos mastológicos.

Ademais, considera-se também a inviabilidade de proposição de atendimento do encaminhamento do Clínico Geral para a especialidade, no prazo máximo de 10 dias, já que este não é o único profissional habilitado para a solicitação do exame, e a prioridade de atendimento não pode ser dada para uma determinada categoria profissional e sim para o paciente com quadro clínico prioritário.

Importante ressaltar que com a realização dos exames adequados para cada faixa etária é possível determinar certos diagnósticos e a partir destes há indicações específicas de encaminhamentos para determinadas áreas, sendo que o paciente que tem exame sugestivo de malignidade deve ser encaminhado à oncologia e não mastologia e o fluxo para isto não depende de disponibilidade e agendamento municipal e sim do serviço de referência para tal que é de gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Divinópolis.

É fato que existem na Secretaria Municipal de Saúde de Bom Despacho, protocolos e diretrizes norteadores do atendimento ao paciente no que diz respeito ao cuidado e prevenção ao Câncer de Mama, os quais determinam a faixa etária para realização da mamografia, as esferas de atendimento para atenção primária e especializada, diretrizes para detecção precoce do câncer de mama no Brasil, critérios de classificação e condutas quanto a resultados de mamografias, dentre outros.

Desta feita, ressalta-se a importância de Proposições em Leis serem embasadas em protocolos clínicos, já que estes norteiam a adequada condução dos casos e respaldam os profissionais de saúde a cada passo dado garantindo uma assistência de qualidade aos pacientes.

Senhores Vereadores, inobstante compreender a nobre intenção desta Casa Legislativa, bem como o fim visado pela Proposição, observa-se além das pontuações postas acima, que a presente não guarda a necessária característica propositiva, revelando-se de caráter impositivo ao Poder Executivo e, neste aspecto, considerando as definições constitucionais, transgrediu o processo essencial de formação das Leis, ao impor *modus operandi* para condicionar a realização de exame de mamografia e formas de agendamento e encaminhamento de pacientes, deixando de considerar os protocolos do Ministério de Saúde e da Secretaria Municipal de Saúde, inviabilizando a execução da Lei caso aprovado, em arrepio ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º, da Constituição Federal, o qual prevê: “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

Ademais, prevê ainda a Constituição Federal de 1988 que:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:



Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais

Gabinete do Prefeito



I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

De igual forma a nossa Lei Orgânica prevê que:

Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

XI - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

Neste ponto é que se destaca que o controle de constitucionalidade da norma, haja vista que o mesmo deve ser analisado quanto aos aspectos formais e materiais, deve estar de acordo com a forma e conteúdo instituída pela constituição Federal e pelo princípio da simetria, pela Lei Orgânica do Município.

Ao município compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber, entre outras competências previstas nos o incisos do art. 30 da Constituição Federal.

Assim sendo, as matérias pertinentes a organização administrativa são de competência privativa do Chefe do Executivo.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Bom Despacho prevê em seu artigo 74, inciso II, alínea “e” e “h”, que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de matérias que envolvam a organização da Guarda Municipal e demais órgãos da Administração Pública, além do orçamento anual.

Da análise dos artigos acima mencionados constata-se facilmente que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre a criação de atribuições dos órgãos da Administração Pública e o modo como suas atribuições serão desenvolvidas.

Em situação similar, a jurisprudência pátria aponta a clara inconstitucionalidade, por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes quando a norma municipal dispõe acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de



Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais

Gabinete do Prefeito



inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 28-11-2016 - sem destaques no original)

A tarefa de administrar o Município engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, o dever de cumprir as diretrizes municipais, estaduais e federais sobre o assunto saúde, de acordo com as normas criadas sob o manto formal e material da legislação vigente.

A presente Proposição de Lei, sob o argumento de proteger o direito a saúde, cria obrigações ao Poder Executivo e atenta, de forma clara, à Constituição Federal e à Lei Orgânica Municipal.

Isso porquê, a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e viola, conforme posicionamento jurisprudencial uníssono, o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF:

"O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar os limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF- Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Em verdade, não se revela compatível com a ordem constitucional a criação de novas atribuições ao Poder Executivo através do Legislativo.

Não se duvida que a forma de prestação de serviços públicos é matéria de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela devida criação e manutenção do serviço com eficiência.

Observe-se que a iniciativa do processo legislativo para estabelecer a forma que os serviços públicos deverão ser prestados é imprópria, eis que é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho "*o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante*" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).



Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais

Gabinete do Prefeito



Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal: “*O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482*” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “*a Câmara, desatendendo à singularidade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça*” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545). (sem grifo no original)

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria.

A teoria dos poderes implícitos surgiu em 1819 e afirma que quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “*Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício*” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Chefe de outro poder o exame da conveniência e da oportunidade para estabelecer regras para execução dos serviços públicos no Município de Bom Despacho/MG.

Assim, a presente Proposição de Lei ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes, com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Em casos semelhantes os Tribunais de Justiça Brasileiros afastaram a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se:

“*Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito*” (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dêz. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dêz. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dêz. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dêz. Paulo Shintate).

(...)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3.



Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Estado de Minas Gerais

Gabinete do Prefeito



Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 341, p. 35).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 338, p. 46).

(...) 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (...)” (STF, ADI-MC-REF 4.102-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármel Lúcia, 26-05-2010, v.u., DJe 24-09-2010).

(...) O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...)" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto teria o condão de tornar a norma constitucional, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem, conforme se colhe da jurisprudência:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubstância da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármel Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01. (Sem grifo no original).

Desse modo, é latente o vício de origem da Proposição de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nela contida é de competência exclusiva do Poder Executivo.

A proposição vetada acaba por impor aos órgãos da Administração Municipal o ônus de implementação de política pública, sem que tenha havido os pertinentes debates técnicos quanto aos impactos de gestão e financeiros dela decorrentes, bem como o cumprimento das diretrizes para os casos clínicos em questão, e ainda a disponibilidade de recursos humanos para tanto.

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, consequentemente, aumento de despesas.

Portanto, a Proposição em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Gabinete do Prefeito



do Poder Executivo Municipal.

Assim, resta evidente que a Proposição de Lei nº 22/2023 não pode ser sancionada, vez que, em assim sendo, estar-se-á legislando sob a égide da ilegalidade, bem como contrário ao interesse público.

III – Conclusão:

Diante do exposto, em razão dos vícios apontados, **decido vetar integralmente a Proposição de Lei n.º 22/2023 de autoria do Poder Legislativo**, requerendo que o presente voto seja apreciado e, de acordo com toda a argumentação supra, seja mantido pela Egrégia Casa Legislativa.

Atenciosamente,

BERTOLINO DA COSTA NETO:
50700553649

Assinado digitalmente por BERTOLINO DA COSTA NETO:50700553649
Liberado para assinatura por BERTOLINO DA COSTA NETO:50700553649
MINAS GÉRIAS - CÓDIGO:0214316300110, CÓD:Presencial,
OU:Certificado PF A3, CN:BERTOLINO DA COSTA NETO:50700553649
Poder: Eu sou o autor desse documento
Localização: Localização da assinatura aqui
Data: 2023.07.05 15:48:20-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 11.2.1

Bertolino da Costa Neto
Prefeito Municipal