



MUNICÍPIO DE GUARULHOS GABINETE DO PREFEITO

Processo SEI nº 1129.2026/0002939-9.

MENSAGEM Nº 014, DE 8 DE ABRIL DE 2026.

Excelentíssimo Senhor

VEREADOR FAUSTO MIGUEL MARTELLO

Presidente da E. Câmara Municipal de

GUARULHOS

1. Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que, no uso da faculdade conferida pelos artigos 44, § 1º, e 63, VII, ambos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, **DECIDO apor Veto Total ao Projeto de Lei nº 169/2025**, aprovado e encaminhado pela Edilidade através do **Autógrafo nº 008/2026**.
2. A referida propositura, de autoria da nobre Vereadora Karina Soltur, **altera a Lei nº 8.220, de 13 de dezembro de 2023, para dispor sobre a afixação de placas informativas sobre o Canal de Denúncia de Violência Obstétrica no Município de Guarulhos e dá outras providências.**
3. Em que pese a preocupação da Legisladora com a matéria, não posso dar assentimento ao disposto na propositura, que possui o seguinte teor:

“Art. 1º A Lei nº 8.220, de 13 de dezembro de 2023, passa a vigorar acrescida do art. 2º-A, com a seguinte redação:

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

‘Art. 2º-A. As maternidades e os estabelecimentos hospitalares que atendem gestantes manterão afixados, em suas áreas comuns de circulação de gestantes e puérperas, cartazes e/ou placas informativas sobre o Canal de Denúncia de Violência Obstétrica no Município de Guarulhos.

§ 1º O cartaz e/ou placa conterá a informação do Disque 153, número de emergência da Guarda Civil Municipal (GCM) de Guarulhos, sem prejuízo de outros instrumentos de denúncia e informações pertinentes.

*§ 2º Equiparam-se aos estabelecimentos hospitalares os postos de saúde, as unidades básicas de saúde e os consultórios médicos especializados no atendimento à saúde de gestantes e puérperas.’
(NR)*

Art. 2º Esta Lei será regulamentada por ato do Poder Executivo, no que couber.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

4. Analisando a matéria sob o aspecto jurídico, a Procuradoria Geral do Município posicionou-se pelo veto total, pois o Autógrafo em comento padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material.

5. A inconstitucionalidade formal se configura sempre que uma lei ou um ato normativo achar-se em desconformidade com o texto constitucional, no tocante às regras que disciplinam o devido processo legislativo, tanto em relação à competência para a deflagração da atividade legiferante (inconstitucionalidade formal subjetiva ou orgânica) quanto no que concerne ao procedimento fixado para a elaboração, alteração ou substituição das espécies legais (inconstitucionalidade formal objetiva ou propriamente dita).

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

6. A iniciativa de leis que disponham sobre: (i) a criação, estrutura, atribuições, funcionamento, planejamento, regulamentação e gerenciamento de órgãos e serviços públicos da administração pública municipal; (ii) a estrutura, planejamento, organização e funcionamento da administração municipal; e (iii) a criação ou aumento de despesa pública, pertence ao Chefe do Poder Executivo. Trata-se de iniciativa privativa e indelegável.

7. No caso em análise, o Autógrafo impõe obrigações a unidades públicas de saúde, como postos de saúde, unidades básicas de saúde e hospitais públicos ao determinar a adoção de providências administrativas específicas, tais como a confecção, afixação e manutenção de cartazes/placas, e exigir a padronização e fiscalização de condutas no âmbito da rede pública de saúde, bem como demanda regulamentação e atuação coordenada de órgãos do Poder Executivo.

8. Tais comandos não possuem caráter meramente programático, mas sim conteúdo impositivo e operacional, caracterizando ingerência indevida na esfera administrativa.

9. Embora o Autógrafo disponha que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, tal previsão não afasta o vício de iniciativa, tendo em vista que a proposta cria encargos materiais com a produção e afixação de cartazes e placas, impõe necessidade de fiscalização e controle, além de demandar atuação administrativa contínua.

10. A criação de despesas, ainda que indireta ou de pequeno vulto, quando decorrente de imposição legislativa sobre a Administração Pública, reforça a inconstitucionalidade formal da matéria.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

11. Ademais, no Autógrafo em tela há apenas previsão genérica de que as despesas decorrentes da execução correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, o que não supre as exigências legais relativas à criação ou expansão de despesas, em afronta ao disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, que dispõe, *in verbis*:

“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.” (g.n.)

12. No caso vertente, o Autógrafo violou a prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, imiscuindo-se, de forma inconstitucional na prática de atos de administração, agredindo a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo Municipal.

13. 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 consubstanciado no artigo 2º da Constituição Federal, denominado “Reserva da Administração”, nos termos do 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

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

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 ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

14. Essa sistemática normativa, de acordo com o disposto no artigo 47, incisos II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da referida Carta¹, deveria decorrer da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

15. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração municipal para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.

16. Por outro lado, a inconstitucionalidade material perfaz-se quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo não guarda a necessária congruência com algum preceito e/ou princípio contido no texto da Constituição Estadual ou Federal. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Constituição Paulista deve ser declarado inconstitucional.

¹ “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; (...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)

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 aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (...)

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.”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

17. O princípio da independência e harmonia entre os poderes está incorporado à Constituição do Estado, não elidindo esta assertiva o reconhecimento de que, em face da Constituição da República vigente, não seja permitido ao Estado-Membro da Federação dispor diferentemente (artigo 25, *caput*, e inciso IV do artigo 34 da Constituição Federal de 1988).

18. É ponto pacífico na doutrina, bem como, na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público; de outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

19. Nesse passo, a inconstitucionalidade do Autógrafo em questão decorre, também, da violação da regra da separação de poderes prevista nos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Paulista² e aplicáveis aos Municípios conforme previsto no artigo 144 do mesmo diploma legal.

20. A criação de obrigações administrativas, ainda que de baixa complexidade ou custo reduzido, não pode decorrer de iniciativa parlamentar quando implique em definição de rotinas internas, imposição de condutas a órgãos e agentes públicos ou interferência na gestão de serviços públicos.

21. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criam obrigações administrativas, determinam a execução de serviços públicos e estabelecem atribuições a órgãos do Executivo são formalmente inconstitucionais.

22. O Autógrafo também interfere diretamente na gestão dos serviços de saúde pública, ao impor obrigações a unidades integrantes do Sistema Único de Saúde no âmbito municipal, alcançar estruturas administrativas da Secretaria da Saúde e exigir implementação uniforme em diferentes níveis de atendimento.

² “Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...)”

MUNICÍPIO DE GUARULHOS

GABINETE DO PREFEITO

23. A definição de como dar-se-á a organização interna das unidades de saúde em âmbito municipal, bem como a adoção de medidas informativas, integra o campo da discricionariedade administrativa do Poder Executivo.

24. Assim, o Autógrafo nº 008/2026, ao impor obrigação de gestão direta, invade esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização, a execução de atos de governo e a criação de despesas, afrontando o princípio de separação de poderes.

CONCLUSÃO

Considerando as argumentações técnicas e jurídicas expostas, **DECIDO pela oposição de VETO TOTAL ao Autógrafo nº 008/2026, correspondente ao Projeto de Lei nº 169/2025**, pela incompatibilidade com os artigos 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, bem como pela inobservância das disposições da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levam a vetar totalmente a proposição aprovada por essa Casa de Leis, e, em obediência ao disposto nos §§ 1º e 4º do artigo 44 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, restituo a matéria ao reexame e apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal.

Ao ensejo, reitero a Vossa Excelência e dignos Pares protestos de elevada estima e lúdima consideração.

LUCAS SANCHES
Prefeito