



Mensagem de Veto Parcial ao Autógrafo de Lei nº 400/2025: Inconstitucionalidade por Vício de Iniciativa e Incompetência Material em Matéria de Saúde.

MENSAGEM Nº001/2025

ASSUNTO: Veto Parcial ao Autógrafo de Lei nº 400/2025, de 13 de outubro de 2025, que "Dispõe sobre a realização de exame de ultrassonografia morfológica para gestantes residentes no Município de Santa Tereza do Tocantins e dá outras providências."

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE,
SENHORES VEREADORES,

Cos os cordiais cumprimentos, encaminho comunicado e mensagem a Vossa Excelência e aos ilustres membros da Câmara Municipal de Santa Tereza do Tocantins, fundamentada no exercício da competência que me confere o Art. 74, inciso IV, c/c o Art. 57, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Santa Tereza do Tocantins (LOM/STT), e no parecer jurídico anexo, sobre texto de **VETO PARCIAL** ao Autógrafo de Lei nº 400/2025, por considerá-lo viciado por inconstitucionalidade formal orgânica e por contrariedade ao interesse público.

I. RAZÕES DO VETO:

O Autógrafo de Lei nº 400/2025, de iniciativa parlamentar, busca instituir a obrigatoriedade da realização de exames de ultrassonografia morfológica para gestantes. Embora a intenção de aprimorar o atendimento pré-natal seja **meritória e alinhada ao direito fundamental à saúde**, a proposta avança sobre a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo em temas de gestão administrativa, planejamento orçamentário e organização do Sistema Único de Saúde (SUS) local.

O veto recai sobre os dispositivos que detalham indevidamente o modo de execução da política pública, submergindo a esfera de competência da chefia do Poder Executivo e violando o princípio da separação dos Poderes.

O Autógrafo de Lei nº 400/2025, aprovado pela Câmara Municipal, estabelece normas detalhadas para a realização da ultrassonografia morfológica (UM) e o acompanhamento subsequente de gestantes no Município de Santa Tereza do Tocantins. A lei define que o exame deve ser realizado em "dois períodos distintos da gestação", conforme indicação médica, e estabelece rigorosos critérios de elegibilidade, como a realização do pré-natal nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e a comprovação de baixa renda familiar per capita.

O exercício da prerrogativa de veto pelo Chefe do Poder Executivo está solidamente fundamentado na Lei Orgânica Municipal (LOM) e segue o princípio da simetria constitucional em relação à Constituição do Estado do Tocantins (CE/TO). A LOM, em seu Art. 74, inciso IV, atribui ao Prefeito a competência para "vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara".



Este mecanismo é essencial para a manutenção da ordem jurídica e a proteção do interesse público, notadamente quando há risco de desorganização administrativa ou invasão de competências reservadas, em alinhamento com o Art. 57, § 1º, da LOM.

A separação de Poderes é uma cláusula pétrea e um princípio sensível que rege a República Federativa do Brasil, reiterada no Art. 4º da CE/TO: os Poderes são **independentes e harmônicos entre si**, sendo vedado a qualquer deles delegar ou exercer a função do outro. A análise a seguir demonstrará que o Autógrafo 400/2025 incorre em **vício de iniciativa formal** por usurpação e em inconstitucionalidade material indireta, comprometendo a gestão local.

Da Inconstitucionalidade por Criação de Despesa Obrigatória Sem Indicação da Fonte de Custeio

O Autógrafo de Lei nº 400/2025 incorre em um vício de inconstitucionalidade material por violar frontalmente as normas de finanças públicas.

O Art. 1º e seus parágrafos, ao instituírem a obrigatoriedade do exame de ultrassonografia morfológica e do acompanhamento especializado subsequente, criam uma nova despesa pública de caráter continuado para o Município.

A Constituição Federal, em harmonia com a **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/2000), exige que toda proposição legislativa que crie ou aumente despesa obrigatória deve, obrigatoriamente, estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro e da indicação da respectiva fonte de custeio.

O Autógrafo de Lei em questão **é omissis**. Ele não apresenta qualquer estimativa de impacto, nem indica de onde sairão os recursos para custear os exames, seja por unidades próprias ou conveniadas (Art. 3º), e os tratamentos especializados decorrentes.

Essa omissão não é mera irregularidade formal. Ela representa uma usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo em matéria orçamentária, conforme reservado pelo Art. 54, IV, da Lei Orgânica Municipal. O Poder Legislativo não pode impor uma obrigação financeira ao Executivo sem prover os meios para sua execução, sob pena de desorganizar toda a administração e o planejamento orçamentário da saúde.

Portanto, a lei torna-se **inexequível** e nula por vício de inconstitucionalidade orçamentária, pois cria um direito ao cidadão sem estabelecer a correspondente dotação orçamentária para garanti-lo.

O Direito Fundamental à Saúde e a Competência Comum

A saúde é um direito social fundamental e dever do Estado, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/88). No âmbito estadual e municipal, a CE/TO, em seu Art. 5º, estabelece a saúde como competência



comum do Estado e dos Municípios, devendo as ações serem implementadas de forma contínua e agrupadas em programas estruturais.

A Lei Orgânica Municipal de Santa Tereza do Tocantins reconhece, no Art. 12, inciso I, a competência municipal para "legislar sobre assuntos de interesse local" e, no Art. 12, VIII, a atribuição de "prestar, com a cooperação técnica e financeira de União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população".

A organização do Sistema Único de Saúde (SUS) exige **descentralização, regionalização e hierarquização**, com direção única em cada esfera de governo.

O Art. 148 da Constituição Estadual do Tocantins é claro ao dispor que as ações e serviços públicos de saúde "integram rede regionalizada e hierarquizada e constituem o Sistema Único de Saúde do Estado do Tocantins".

O Município, como **ente federativo de menor porte**, possui capacidade primária e prioridade de atuação na **Atenção Básica** (cuidados preventivos e primários). Serviços de maior complexidade, como exames e tratamentos especializados, são tipicamente classificados como de Média ou Alta Complexidade (MAC).

A ultrassonografia morfológica, por se destinar à avaliação detalhada do desenvolvimento fetal e à detecção de malformações congênitas, exige recursos técnicos e profissionais que a enquadram, em muitos contextos do SUS, em um nível de atenção que exige coordenação regional.

Ao impor a realização obrigatória deste exame de complexidade especializada, a Câmara Municipal não está apenas suplementando a legislação federal; ela está, de fato, determinando a execução de uma política de saúde que extrapola a competência primária do Município.

O Município de Santa Tereza do Tocantins, para prestar integralmente este serviço, depende da estrutura de **rede regionalizada e hierarquizada do SUS/TO**, o que pressupõe um planejamento coordenado com o Estado e o recebimento de financiamento tripartite.

Uma determinação unilateral, por lei municipal, sem a garantia dessa cooperação financeira e técnica, resulta na desorganização do sistema regional e onera o Município de forma desproporcional. A Lei Orgânica Municipal, inclusive, condiciona a prestação desses serviços à "cooperação técnica e financeira de União e do Estado" (LOM, Art. 12, VIII).

O Conteúdo Típico da Iniciativa Privativa do Executivo

A Lei Orgânica do Município de Santa Tereza do Tocantins resguarda expressamente a competência privativa do Prefeito para a condução do governo e a gestão dos serviços públicos. O Art. 54 da LOM estabelece ser de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que versem sobre:



- a) Criação, estruturação e atribuições das Secretarias e dos órgãos da administração pública (LOM, Art. 54, III).
- b) Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (LOM, Art. 54, II).
- c) Matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções (LOM, Art. 54, IV).

Quando o Poder Legislativo, por meio de lei ordinária, interfere diretamente nos mecanismos de funcionamento e na alocação de recursos da Administração, ele engessa o Poder Executivo, que é o responsável pela execução e gestão diária, violando o princípio da Separação de Poderes.

A Inconstitucionalidade da Determinação de Fluxo e Protocolo Operacional

Os Artigos 1º, § 1º, Art. 2º (I, II, III) e Art. 3º do Autógrafo não se limitam a criar uma diretriz genérica (norma programática), mas detalham o **modo de execução** da política de saúde, adentrando o campo da gestão administrativa e dos **protocolos médicos**.

A determinação da periodicidade do exame ("dois períodos distintos da gestação") (Art. 1º, § 1º) e a fixação de critérios de elegibilidade para acesso ao serviço (como a obrigatoriedade de pré-natal nas UBS e o limite de renda) (Art. 2º) são atos de gestão administrativa.

A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) deve ter a flexibilidade para definir a logística, os fluxos de atendimento e os protocolos clínicos por meio de atos infralegais (decretos ou portarias), ajustando-se à realidade epidemiológica e à capacidade financeira e técnica do Município. O engessamento desses critérios por lei ordinária usurpa a competência do Executivo de estruturar e gerir seus órgãos (LOM, Art. 54, III).

O Art. 3º, que impõe a "prioridade em caráter emergencial e/ou de urgência" para procedimentos subsequentes em caso de anomalias, **é particularmente viciado**. A definição de prioridade de atendimento e a classificação de risco (urgência/emergência) são funções eminentemente técnicas, **ligadas ao ato médico** e ao gerenciamento de leitos e recursos hospitalares.

Ao legislar sobre esta matéria, a Câmara interfere na **Reserva da Administração**, usurpando a prerrogativa do Executivo de alocar recursos e definir fluxos de atendimento com base em critérios técnicos e na conveniência e oportunidade da gestão de saúde.

II. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS E CONFIRMAÇÃO DA TESE DO VÍCIO

A tese de inconstitucionalidade por vício de iniciativa em leis municipais que interferem na gestão de saúde e orçamento encontra vasto respaldo na jurisprudência dos Tribunais Superiores e Estaduais, reforçando a necessidade do veto.



O Entendimento do Supremo Tribunal Federal e a Reserva da Administração:

Embora o Supremo Tribunal Federal (STF), no Tema nº 917 de Repercussão Geral, tenha mitigado a alegação de vício de iniciativa para leis que criam despesas, mas que não tratam da estrutura ou do regime jurídico de servidores, este entendimento não se aplica a leis que detalham o modo de funcionamento do serviço público, impondo obrigações específicas de execução e gestão.

O Autógrafo 400/2025 avança precisamente sobre a **organização administrativa e a execução orçamentária**, que são atos de governo. A imposição de critérios operacionais, como os detalhados no Art. 2º, e a **ausência de informação orçamentária**, retiram do Executivo a capacidade de gerir o interesse público com flexibilidade e eficiência, configurando a invasão vedada pela doutrina da Reserva da Administração.

Análise do Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo em Caso Análogo

Um precedente de elevada pertinência é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2086742-57.2024.8.26.0000) julgada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), cujo **conteúdo da lei é praticamente idêntico ao Autógrafo 400/2025**, e como observamos, a lei é da cidade de Ribeirão Preto, com enorme distinção financeira, habitacional e econômica de Santa Tereza. Mesmo sendo uma cidade de grande porte, a lei foi declarada INCONSTITUCIONAL pelo poder judiciário de São Paulo.

O TJSP julgou a ação **parcialmente procedente**, reconhecendo a constitucionalidade da norma programática (Arts. 1º e 2º, *caput*), mas declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos que configuravam **ingerência indevida na atividade administrativa**.

A decisão do TJSP indica que:

- a) **Vício de Gestão:** Os dispositivos que impunham prioridade de atendimento (análogo ao Art. 3º do Autógrafo 400/2025) foram declarados inconstitucionais por interferirem em "critérios de ordem médica" e "gestão administrativa".
- b) **Vício Orçamentário:** O artigo que forçava a inclusão e alteração de dotações no PPA, LDO e LOA foi declarado inconstitucional por configurar invasão da iniciativa privativa orçamentária do Chefe do Executivo. No presente caso, não há sequer menção de custeio da obrigação imposta ao Município.

Esta jurisprudência reforça a tese de que o detalhamento excessivo e a imposição de alterações orçamentárias, ambos presentes nos dispositivos vetados do Autógrafo 400/2025, são vícios insuperáveis que devem ser afastados para resguardar a ordem constitucional, conforme delineado no parecer jurídico.



A ausência de indicação específica da fonte de custeio, **embora não seja o único fundamento do veto**, é um fator que corrobora a desorganização administrativa, pois, embora a lei não seja inconstitucional apenas por isso, ela se torna **inexequível** no exercício de sua promulgação.

A seguir, a correspondência dos vícios entre o Autógrafo de Santa Tereza do Tocantins e o precedente do TJSP:

Precedente Jurisprudencial (ADI TJSP) e Correspondência com o Autógrafo 400/2025

Dispositivo da Lei Municipal (Ribeirão Preto)	Autógrafo 400/2025 (Santa Tereza)	Decisão TJSP (ADI 2086742-57)	Fundamento do Vício
Garantia da Ultrassonografia (Arts. 1º e 2º)	Garantia da Ultrassonografia (Arts. 1º e 2º)	Considerado Constitucional (Norma Programática)	Competência Legislativa Concorrente (Saúde)
Art. 3º (Prioridade Emergencial)	Art. 3º (Prioridade/Urgência para Tratamento)	Declarado Inconstitucional	Invasão da Gestão Administrativa e Fluxo Médico

III. DISPOSITIVO

Pelas razões expostas, considerando o parecer jurídico encaminhado, e por vislumbrar vícios de inconstitucionalidade formal e contrariedade ao interesse público, **VETO PARCIALMENTE** o Autógrafo de Lei nº 400/2025, para suprimir os seguintes dispositivos:

Art. 1º, § 1º e § 3º, mantendo-se o caput.

Art. 2º (I, II e III) – INTEGRALMENTE.

Art. 3º – INTEGRALMENTE.

Mantenho os demais dispositivos do Autógrafo de Lei (*Art. 1º caput, art. 4º e Art. 5º*) para que sigam sua tramitação, caso o Veto Parcial seja mantido pela Câmara Municipal.

Santa Tereza do Tocantins, 27 de outubro de 2025.

Eliene Batista Diogenes
Prefeita