



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 883

VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 13.933

PROCESSO Nº 2.775

**PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI.
GESTÃO ADMINISTRATIVA.
INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGALIDADE. VETO.
REJEIÇÃO.**

1 – RELATÓRIO

O Sr. Chefe do Executivo houve por bem vetar totalmente o presente projeto de lei, de autoria do Vereador **MADSON HENRIQUE DO NASCIMENTO SANTOS**, que prevê fornecimento de máscaras nos estabelecimentos da rede municipal de saúde em que haja exigência de uso para adentramento.

O veto foi oposto e comunicado no prazo legal.

O Alcaide aponta que as disposições contidas no projeto malferem a competência atribuída a Câmara Municipal para dispor a respeito do objeto pretendido, pois trata de atuação do Chefe do Executivo.

Ademais, o Chefe do Executivo justifica que o referido projeto de lei ofende aos alicerces da harmonia e independência dos poderes, visto que os legisladores municipais, editando ato normativo que não é de sua alçada, invadem a seara de competência do Executivo, violando, portanto, o art. 2º da Constituição Federal, art. 5º da Constituição Estadual e o art. 4º da LOJ.

Eis o relatório. Passa-se opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos.

2.0 – DA FUNDAMENTAÇÃO

Insta mencionar que a Câmara Municipal tem na figura de seus Vereadores os *juízes do interesse público*, visto que esses possuem atribuições revestidas de





legitimidade democrática que lhe foram conferidas pela soberania popular, para buscar os interesses daqueles que representam.

Com relação às motivações jurídicas do Alcaide, **reiteramos** nosso Parecer n.º 815, de 24 de março de 2023, e neste ato discordamos das razões de veto, com base no art. 6º, “caput”, art. 13, inc. I e art. 45, da Carta de Jundiaí, isto porque a Câmara tem competência para suplementar a legislação federal no que couber.

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Sob o prisma jurídico, o presente projeto versa sobre a competência concorrente dos entes, uma vez que tem como objetivo de cuidar do consumidor (art. 24, V, CF). Ademais, legisla sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), como ora expusemos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre

[...]

V - produção e consumo;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ao analisar leis municipais que tratam sobre assuntos de interesse local, o STF tem procurado conferir uma interpretação constitucional que seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de entes federativos na CF/88.

A interpretação do conceito de “interesse local” deve ser realizada de uma forma que prestigie a vereança local, a qual conhece a realidade e as necessidades dos cidadãos.

Assim, sob o prisma constitucional, opina-se pela ausência de inconstitucionalidade.

2.2 - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO

Alega o prefeito, que o projeto ora debatido, adentra na competência privativa deste para disciplinar o serviço público em âmbito municipal, nos termos do art. 46





IV e VI, sendo formalmente inconstitucional. O veto, nesse aspecto, não merece prosperar.

De acordo com a Doutrina, a iniciativa comum é a regra no sistema legislativo brasileiro; sendo a iniciativa privativa, a exceção. Por constituir exceção à regra da iniciativa comum, a iniciativa reservada não comporta interpretação ampliativa. Sendo elementar na hermenêutica que a exceção à regra não deve ser interpretada extensivamente, sob pena de desvirtuar a própria regra.

A jurisprudência do STF, nesta toada, é no sentido de que são vedadas a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública que modifique o rol de atividades funcionais deste.

O art. 1 do projeto de lei 13.933/23, limita-se a atribuir a responsabilidade de distribuição gratuita de máscara, desde que a rede hospitalar municipal exija o uso para permanência no local. Observar-se, assim, que a medida não modifica o rol de atividade funcionais.

Na espécie, não trata da sua estrutura ou da atribuição ou funcionamento de seus órgãos. Tampouco se pode dizer que a lei disponha sobre regime jurídico de servidores públicos. Logo, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.





Neste caminho, é o entendimento do STF exarado em repercussão geral (tema 917):

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha destinada à promoção do bem-estar e dos direitos dos cidadãos.

2.3 – DA COMPETÊNCIA PERANTE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Ademais, configura-se revestido condição de legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput”), e quanto à iniciativa, que no caso concreto é concorrente (art.13, I, e o art. 45) , sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí (L.O.J) deferindo ao Vereador a iniciativa para a propositura, como resta dilucidado:

Art. 6º. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:
I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual

Art. 45. A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei.

Portanto, sob o prisma da competência, opina-se pela sua viabilidade.





2.4 – DO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

Advoga o Chefe do Executivo que a presente lei padece de vício de legalidade, já que não foi instruído com o estudo de impacto financeiro. Incumbência essa que tem por base a Lei Orgânica do Município de Jundiaí (art. 50) e na LC 101/01 (art. 16 e seguintes).

Segundo a ótica do Alcaide, por implicar aumento de despesa, deve ser instruída com a correspondente estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Sem essa estimativa, caracterizar-se-á ilegalidade em face a nossa Lei Orgânica, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O processo legislativo ordinário é o procedimento utilizado para a elaboração das leis ordinárias. É com base nesse procedimento que se estabelece as chamadas “normas gerais do processo legislativo”. Nessa linha, o processo legislativo ordinário é constituído pelas seguintes fases:

a) fase introdutória: iniciada pela apresentação de um determinado projeto de lei ordinária (PLO) pelas autoridades a quem a Constituição atribuiu essa iniciativa;

b) fase constitutiva: trata-se da fase de formação das leis ordinárias (tramitação do processo legislativo), na qual ocorrem discussões, votação (deliberação) e a sanção ou veto;

c) fase complementar: é a fase em que ocorre a promulgação e publicação da lei ordinária. Aqui, vale lembrar, é atestada a criação da lei com a sanção do Poder Executivo ou com a derrubada do veto pelo Poder Legislativo. A lei é criada na fase constitutiva, mas é com a promulgação apenas que a sua existência é atestada (grosso modo, seria uma espécie de “registro de nascimento” das leis – na didática de Eduardo dos Santos).

Vê-se, portanto, que o veto integra o processo legislativo, tornando-o um importante mecanismo para o funcionamento do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), ínsito ao princípio da separação dos poderes, constituindo o processo legislativo dialógico.

O intuito do projeto, conforme a justificativa do Edil, é preservar o pleno acesso ao direito à saúde dos munícipes, já que esse poderia ser inviabilizado por uma simples ausência de máscara.





O argumento proposto pelo Chefe do Executivo de que o projeto padece de vício de legalidade, já que não possui um estudo de impacto financeiro, não merece frutificar.

Nos termos do parecer 19/23, elaborado pela Diretoria Financeira desta Casa, a propositura não implica em gasto e, por isso, não é necessário que seja realizado qualquer estudo prévio de impacto. Ou seja, não existe nenhum vício de legalidade na proposta.

Além disso, de acordo com a diligência realizada pelo Vereador, a Unidade de Gestão de Promoção de Saúde informou que atualmente não há, no Município de Jundiaí, estabelecimentos de saúde obrigando o uso de máscaras e que, mesmo assim, quando um paciente se apresenta nesses estabelecimentos apresentando sintomas gripais, tais unidades já fornecem a máscara para esses pacientes.

Nesse aspecto, vê-se que o projeto não implica em qualquer gasto adicional para o Executivo. Por consequência, não é necessário o estudo de impacto orçamentário, já que não há impacto a ser analisado.

Analisando sob uma outra perspectiva, não é projeto que gera gastos, mas a imposição do Executivo em tornar o uso obrigatório nos estabelecimentos de saúde municipal que cria a despesa.

Por via de consequência, não é necessário também a indicação de recursos para fazer face a despesa criada, na forma do art. 50 da Lei Orgânica, já que, como dito, o projeto em si não cria despesas.

Ainda argumenta o Alcaide que foi desrespeitado o art. 198, § 2 da CF, já que ele também obriga o estudo do impacto. Vejamos tal artigo:

Art. 198. *As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:*

§ 2º *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)*

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas





as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Por uma interpretação literal do dispositivo, chegamos a conclusão que não é necessário qualquer estudo para o aumento de gasto com saúde, já que a presente norma traz, tão somente, a exigência de uma gasto mínimo com saúde pelos entes federativos. Entendimento esse que ecoa no parecer da Diretoria Financeira desta Casa.

Pelo exposto, a argumentação de ilegalidade pela ausência do estudo impacto orçamentário não prospera, pelo fato de que não era necessário qualquer estudo, uma vez que o projeto não cria, aumenta ou majora gastos.

Por isso, opina-se pela legalidade do projeto.

3- CONCLUSÃO

Sendo assim, não se vislumbra no presente projeto de lei vício de iniciativa ou ilegalidade, tendo em vista que não interfere na prática de atos de governo ou de caráter administrativo próprio do Executivo, bem como não cria, aumenta ou majora gastos.

O veto deverá ser encaminhado à Comissão de Justiça e Redação, nos termos do art. 207 do Regimento Interno da Casa.

Em conformidade com a Constituição da República e a Lei Orgânica de Jundiaí, a Câmara deverá apreciar o veto dentro de 30 dias, contados de seu recebimento, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos seus membros (art. 66, § 4º. C.F., c/c o art. 53, § 2º, da L.O.J.). Exaurido o prazo mencionado sem deliberação do Plenário, o veto será pautado para a Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas todas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o “caput” do art. 62 da Constituição Federal, c/c o art. 53, § 3º da Carta Municipal.

Jundiaí, 18 de maio de 2023.





Fábio Nadal Pedro

Procurador Jurídico

João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Hiago F. C. Evangelista Vieira

Procurador Jurídico

Pedro Henrique O. Ferreira

Chefe do Setor de Projetos

Mariana Coelho do Amaral

Estagiária de Direito

Vinícius Augusto M. N. Soares

Estagiário de Direito

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiária de Direito



