



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

Ofício GP.L nº 232/2024

Processo SEI nº 32.017/2024



Jundiaí, 11 de setembro de 2024.

**Excelentíssimo Senhor Presidente;**

**Senhores Vereadores:**

Cumpre-nos comunicar a Vossa Excelência e aos Nobres Vereadores que, com fundamento nos arts. 72, inciso VII, e 53, ambos da Lei Orgânica do Município, estamos apondo **VETO PARCIAL** ao Projeto de Lei nº 14.394, aprovado por essa egrégia Edilidade em Sessão Ordinária realizada no dia 27 de agosto de 2024, por considerá-lo, em parte inconstitucional, consoante as razões a seguir aduzidas.

De proêmio, convém esclarecer que a proposta traz à tona um tema muito importante dos atendimentos de saúde, a saber, o acolhimento e atendimento integral às mulheres vítimas de violência, cuja importância é indiscutível e, na medida do possível, faz-se justo que todas as unidades de saúde procurem dispor com atenção especial tais casos.

Ocorre que, ao determinar a disponibilização de sala de acolhimento exclusivo para mulheres vítimas de violência, na rede pública e privada, o projeto de lei ofende a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo e a iniciativa privada, razão pela qual os artigos 1º e 2º devem ser vetados por inconstitucionalidade formal.

Muito embora tenha restado claro o nobre intuito trazido pelo Edil propositor, sufragado por seus pares, visualiza-se inconstitucionalidade formal nos comando normativos citados (artigos 1º e 2º).



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 2)

1º) Quanto às unidades públicas de saúde, há violação à separação de poderes (Constituição do Estado de São Paulo, art. 5º, *caput*) e à reserva de administração (art. 47, inc. XIV, alínea 'a', da Constituição bandeirante):

Pela separação de poderes – que são independentes e harmônicos entre si – ficou reservado ao chefe do Poder Executivo a liderança para atos administrativos que promovam ações concretas.

Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial.

RAMOS, Elival da Silva. *A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 194.

O Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo, exerce tarefas específicas à atividade de administrador, tendente à atuação concreta, referentes ao

(...) planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura. A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos), quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 3ªed. São Paulo: RT, pp. 870/873.



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 3)

Em idêntica lição: SILVA, José Afonso da. *O Prefeito e o Município*. Fundação Pref. Faria Lima, 1977, pp. 134/143.

No âmbito jurisprudencial, tais considerações não passam despercebidas, pois o egrégio Tribunal de Justiça, diante da previsão de ações concretas a serem adotadas pela Administração Pública, prestigia a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem se reserva a atribuição de projetos de lei que encerram "a prática de atos administrativos materiais" (TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2177882-17.2020.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 24/02/2021)

Em casos como o presente, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis por violação aos seguintes dispositivos da Constituição Estadual, que são de reprodução obrigatória da Carta Federal:

### **Constituição Federal**

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

§1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

\* \* \*

### **Constituição do Estado de São Paulo**

**Art. 25.** Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

(...)

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



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 4)

(...)

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;

(...)

**Art. 111.** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

**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.

Neste particular, cumpre esclarecer que o Supremo Tribunal Federal houve por bem definir matéria repetitiva relativa à constitucionalidade de iniciativas parlamentares com criação de despesas sobre aspectos da organização administrativa, reputando-se que 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, inc. II, “a”, “c” e “e”, da CF) (tema nº 917 da repercussão geral, conforme recurso extraordinário com agravo nº 878.911).

Ocorre que, no caso, os artigos 1º e 2º do autógrafo exigem sala de acolhimento equipadas com recursos médicos, psicológicos e sociais adequados, com atendimento integral e especializado por profissionais capacitados e sensibilizados, valendo destacar recente precedente análogo do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 5)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.920, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA. Norma de iniciativa parlamentar. Legislação que, ao estabelecer obrigações ao Executivo e a seus servidores, interfere na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIX, 'a', ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. Inconstitucionalidade declarada. Ação julgada procedente, com efeito *ex tunc*.

TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2054302-76.2022.8.26.0000, Relª Desª Cristina Zucchi, j. 05/10/2022. [Destacou-se]

Seria necessário, assim, o respeito também às normas de finanças públicas, notadamente a Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e as disposições constantes nos artigos 163 e seguintes da Constituição Federal, exigentes de que para cada despesa haja uma correspondente receita pública.

2º) No tocante aos serviços privados, tem-se a criação de ônus significativo a todos os estabelecimentos que disponibilizem atendimentos médicos às mulheres, violando a livre iniciativa por transferir às empresas um custo sem qualquer contrapartida (art. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal) (STF, tema nº 525 da repercussão geral), na linha dos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.076, de 22 de fevereiro de 2019, do Município de Tambaú, que “dispõe sobre o fornecimento gracioso de sacolas descartáveis para acondicionamento de produtos adquiridos em supermercados e mercados”. Alegação de ofensa aos princípios da razoabilidade e da livre iniciativa. Reconhecimento. Ao impor às empresas a obrigação de fornecer sacolas



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 6)

descartáveis gratuitas, a pretexto de cumprir compromisso com o meio ambiente, o Município de Tambaú não está promovendo uma ação ambiental, mas impondo à iniciativa privada a obrigação de promovê-la (às suas custas e sem qualquer contrapartida). Na verdade, a adesão da iniciativa privada aos objetivos colimados pelo Estado no sentido de promover alguma ação ou benefício social ou ambiental deve se dar de forma opcional, e não por coerção, como ocorre no presente caso. Ou seja, se o Estado pretende promover algum benefício com participação da iniciativa privada deve, em primeiro lugar, criar mecanismos de incentivo para obter as adesões necessárias, e não impor diretamente ao particular a responsabilidade pelo cumprimento de suas escolhas políticas. Ademais, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE 839.950/RS, em sede de repercussão geral, “são inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagens das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da Constituição” (Tema 525). Ação julgada procedente.

TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2017804-49.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 10/03/2021. [Destacou-se]

O venerando acórdão acima citado traz lições doutrinárias que podem ser aqui aplicadas, ou seja, nas quais se poderia também englobar as iniciativas pretendidas no projeto de lei local:

Como bem ressaltou Luís Roberto Barroso em hipótese semelhante (envolvendo ordem econômica), “o que o Estado não pode pretender, sob pena de subverter os papéis, é que a empresa privada, em lugar de buscar o lucro, oriente sua atividade para consecução dos princípios-fins da ordem econômica como um todo, com sacrifício da livre-iniciativa. Isto seria dirigismo, uma opção por um modelo historicamente superado. O Poder Público não pode supor, e.g., que uma empresa esteja obrigada a admitir um número 'x' de empregados, independentemente de suas necessidades, apenas para promover o pleno emprego. Ou ainda que o setor privado deva compulsoriamente doar produtos para aqueles que não têm condições de adquiri-los, ou que se instalem fábricas obrigatoriamente em determinadas regiões do País, de modo a impulsionar seu



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 7)

desenvolvimento. Ao Estado, e não à iniciativa privada, cabe desenvolver ou estimar práticas redistributivas ou assistencialistas. É do Poder Público a responsabilidade primária. Poderá desincumbir-se dela por iniciativa própria ou estimulando comportamentos da iniciativa privada que conduzam a esses resultados, oferecendo vantagens fiscais, financiamentos, melhores condições de exercício de determinadas atividades, dentre outras formas de fomento” (...)

Nessa linha, a adesão da iniciativa privada aos objetivos colimados pelo Município (...) deveria se dar de forma opcional, e não por coerção, como ocorre no presente caso, pois, da forma proposta (impositiva e sem critérios) o Legislador está obrigando o particular, fora de qualquer situação de excepcionalidade ou anormalidade, a cumprir uma responsabilidade que, na verdade, é do próprio Estado. Nesse particular é elucidativa a lição de Eros Grau:

“No caso das normas de intervenção por indução defrontamo-nos com preceitos que, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção. Trata-se de normas dispositivas. Não, contudo, no sentido de suprir a vontade do seu destinatário, porém, na dicção de Modesto Carvalhosa, no de 'levá-lo a uma opção econômica de interesse coletivo e social que transcende os limites do querer individual'. Nelas, a sanção, tradicionalmente manifestada como comando, é substituída pelo expediente do convite (...). Ao destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela vinculada. Se adesão a ela manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão. Penetramos, aí, o universo do direito premial” (“A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988”, 1990, p. 164).

Assim, se o Estado pretende promover algum benefício com participação da iniciativa privada, deve, em primeiro lugar, criar mecanismos de incentivo para obter as adesões necessárias, e não impor diretamente ao particular a responsabilidade pelo cumprimento de suas escolhas políticas.

Conforme entendimento jurisprudencial “com o advento da Constituição Federal de 1988, tornou-se enfaticamente explícito que nem mesmo





## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 8)

o planejamento econômico feito pelo Poder Público para algum setor de atividade ou para o conjunto deles pode impor-se como obrigatório para o setor privado. É o que está estampado, com todas as letras, no art. 174: 'Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (...)' (Celso Antonio Bandeira de Mello, in “Curso de Direito Administrativo”, 14ª ed, Malheiros, 2002, p. 619/620). Ou seja, “a dicção categórica do artigo deixa explícito que, a título de planejar, o Estado não pode impor aos particulares nem mesmo o atendimento às diretrizes ou intenções pretendidas, mas apenas incentivar, atrair os particulares, mediante planejamento indicativo que se apresente como sedutor para condicionar a atuação da iniciativa privada” (Celso Antonio Bandeira de Mello, Liberdade de iniciativa. Intromissão estatal indevida no domínio econômico, 1999, in Revista de Direito Administrativo e Constitucional nº 1, p. 178/179).

No mesmo sentido a lição de Paulo Henrique Rocha Scott:

“...quanto ao setor econômico privado, o planejamento surge como uma ferramenta que induz, inspira, persuade alguém a realizar algo. Os agentes econômicos atuantes no setor privado aderirão aos propósitos do plano somente se for da sua conveniência ou, no caso de não haver vantagens explícitas e imediatas, se compreenderem a importância de participarem interativamente com o Estado na busca da concretização de algumas metas que trarão, ao final, resultados que justificarão a sua adesão (...) Em termos gerais, o planejamento indicativo da atividade econômica praticada no setor privado deve tão somente convidar a iniciativa particular a realizar algo que se compatibilize imediata ou mediatamente com as estratégias e ambições estatais, de maneira a produzir alguns resultados econômicos positivos” (“Direito Constitucional Econômico: estado e normalização da economia, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2000).

No ponto, pois, o autógrafo viola o art. 1º, inciso IV, e art. 170, ambos da Constituição Federal, dispositivos estes que são incidentes por força do art. 144 da Carta Estadual:





## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 9)

### **Constituição Federal**

**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

**Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (NR)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (NR)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

\* \* \*

### **Constituição do Estado de São Paulo**

**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.

3º) Quanto ao mais, os artigos 3º 3 4º do autógrafo acham-se em ordem por preverem a garantia do sigilo e confidencialidade das informações compartilhadas pelas mulheres vítimas de violência e a promoção de campanhas de



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 10)

conscientização e capacitação dirigidas aos profissionais de saúde e à comunidade em geral, na linha do quanto exposto pela Assessoria de Política para Mulheres (1807685):

Os presentes autos versam sobre o Projeto de Lei n. 14.394/2024 que visa instalar salas de acolhimento para mulheres vítimas de violência nos serviços de saúde e outras providências.

Atualmente, o serviço de saúde municipal já realiza a escuta, acolhimento e encaminhamento de mulheres em situação de violência. Apesar de não haver espaços destinados especificamente para isso, este atendimento é feito de forma reservada, respeitando a privacidade e intimidade da mulher.

A criação de espaços específicos para esta finalidade é positiva e pode qualificar o serviço prestado, desde que haja recursos que apoiem a iniciativa – desde a estrutura física, até a alocação de profissionais capacitados com o suporte e apoio administrativos necessários. O empreendimento pode favorecer a boa qualidade do atendimento e, conseqüentemente, o acesso das mulheres em situação de violência à rede de enfrentamento, desde que esteja alinhado com outros fatores estruturais e organizacionais.

Quanto aos demais itens do projeto, destaco que o sigilo e confidencialidade das informações prestadas também já é observado, em atenção as regras éticas que regem as categorias profissionais. Neste sentido, destaco que o Código de Ética Médica, em seu capítulo IX, prevê acerca do sigilo profissional. Destaco:

Art. 73. Revelar fato de que tenha conhecimento em virtude do exercício de sua profissão, salvo por motivo justo, dever legal ou consentimento, por escrito, do paciente.

Parágrafo único. Permanece essa proibição: a) mesmo que o fato seja de conhecimento público ou o paciente tenha falecido; b) quando de seu depoimento como testemunha (nessa hipótese, o médico comparecerá perante a autoridade e declarará seu impedimento); c) na investigação de suspeita de crime, o médico estará impedido de revelar segredo que possa expor o paciente a processo penal.

Outros Conselhos Profissionais, a exemplo do CFM, também possuem normativa parecida. A quebra do sigilo profissional já está sujeita,



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

(Ofício GP.L nº 232/2024 - PL nº 14.394 – fls. 11)

portanto, a punições administrativas, podendo, inclusive, ter repercussões judiciais, conforme já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça no RHC 181.907.

Por fim, informo que a realização de campanhas de conscientização acerca da violência contra a mulher já ocorre de forma periódica.

Feita essas considerações, entendo que o tema é de extrema importância e relevância, no entanto, exige um planejamento aprofundado para que seja implementado de forma a ter um impacto efetivo e significativo para as mulheres em situação de violência que buscam o serviço de saúde.

Tendo em vista o parecer de inconstitucionalidade do projeto proposto [pela procuradoria da Câmara Municipal], aliado a necessidade de maior planejamento das salas de atendimento e a previsão legal já existente dos demais itens, sugiro que o projeto de lei proposto seja rediscutido.

Por todo o exposto, caracterizado o vício de inconstitucionalidade apenas quanto aos artigos 1º e 2º do autógrafa, não resta outra conduta a não ser o veto para impedir sua transformação em lei.

Restando assim demonstradas as razões que maculam a presente iniciativa, temos certeza que os Nobres Vereadores não hesitarão em manter o **VETO PARCIAL** ora apostado, atingindo apenas os artigos 1º e 2º.

Nesta oportunidade, renovamos nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



**LUIZ FERNANDO MACHADO**

Prefeito

Ao

Exmo. Sr.

**Vereador ANTONIO CARLOS ALBINO**

Presidente da Câmara Municipal

NESTA