

OF GP Nº 106 /2025

Cuiabá, de maio de 2025.

A Sua Excelência, a Senhora
Vereadora PAULA PINTO CALIL
Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá
NESTA

Senhora Presidente.

Temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência e aos Dignos Vereadores a **Mensagem nº 56 /2025** com as **Razões de Veto Total** à Proposta de Lei que ***“DISPÕE SOBRE ADAPTAÇÃO DOS SISTEMAS DE DIRECIONAMENTO EXCLUSIVAMENTE POR CORES NOS HOSPITAIS PÚBLICOS E PRIVADOS, TERMINAIS DE EMBARQUE DE PASSAGEIROS E ONDE COUBER, A FIM DE GARANTIR A AUTONOMIA AOS PORTADORES DE DALTONISMO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ”***, para a devida análise deste Parlamento municipal.

Na oportunidade apresentamos os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



ABILIO BRUNINI
Prefeito Municipal



MENSAGEM Nº 56 /2025

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE,
EXCELENTÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,**

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que em suma ***“DISPÕE SOBRE ADAPTAÇÃO DOS SISTEMAS DE DIRECIONAMENTO EXCLUSIVAMENTE POR CORES NOS HOSPITAIS PÚBLICOS E PRIVADOS, TERMINAIS DE EMBARQUE DE PASSAGEIROS E ONDE COUBER, A FIM DE GARANTIR A AUTONOMIA AOS PORTADORES DE DALTONISMO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ”***, de autoria da Ilustríssima Senhora Vereadora Katiuscia Manteli, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

A ilustre Vereadora apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

Inicialmente, torna-se imperativo registrar que o presente exame se restringe aos aspectos jurídicos constantes do processo administrativo encaminhado, razão pela qual não serão abordados eventuais elementos que se fundamentem na conveniência e/ou discricionariedade do ato.

Dito isso, confira-se o conteúdo material da proposta já aprovada pelo Poder Legislativo:

“Art. 1º As unidades de saúde das redes pública e privada, os terminais de embarque de passageiros e, onde couber, deverão adaptar os sistemas de orientação exclusivamente por cores, por meio da fixação de sinalização codificada ou numérica, a fim de promover a autonomia dos portadores de daltonismo.



Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, entende-se como daltonismo a doença também conhecida como discromatopsia, que consiste na ausência total ou parcial de células do tipo cones na retina.

Art. 2º Para atendimento ao disposto nesta Lei, as unidades mencionadas no art. 1º deverão promover adaptações, pelo menos, nos seguintes espaços:

- I - sistema de direcionamento de alas de hospitais públicos e privados, além das pulseiras de identificação de triagem;
- II - estacionamentos de locais de grande circulação;
- III - linhas de transporte público.

Art. 3º O Poder Executivo deverá adotar sistema de identificação já reconhecido ou criar sistema padronizado próprio de identificação por cores e também por meio de códigos ou números.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

A análise do **Projeto de Lei nº 73/2025 revela**, não obstante sua louvável finalidade de promoção da inclusão social, a **existência de vícios formais e materiais** que comprometem sua validade jurídica à luz do ordenamento constitucional vigente.

A proposta legislativa, embora bem-intencionada, incorre em manifesta **usurpação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, interferindo diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, gerando encargos técnicos e financeiros relevantes, sem que haja a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em descumprimento ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, conforme será abordado a seguir.



A ausência desses elementos compromete a responsabilidade fiscal, a previsibilidade da gestão pública e a própria eficácia da norma proposta ao impor deveres e obrigações operacionais à Administração Pública Municipal.

Ainda que o mérito da iniciativa legislativa revele preocupação legítima com a garantia de direitos fundamentais, o **vício de inconstitucionalidade formal é patente**, diante da **usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre organização administrativa e prestação de serviços públicos**.

Soma-se a isso a constatação, feita por órgão técnico competente (SEMOB), na forma do Ofício nº 564/2025/GAB/SEMOB (SIGED nº 0.055460/2025), de que a implementação da medida demandaria planejamento complexo, inexistente nos autos, e infraestrutura não prevista no orçamento municipal, o que evidencia também sua inviabilidade prática.

Diante desse cenário, impõe-se uma análise criteriosa das inconstitucionalidades e ilegalidades identificadas, **cujas gravidades justificam a formulação de veto integral ao Projeto de Lei nº 73/2025**, nos termos dos fundamentos que serão detalhadamente expostos a seguir.

II.1 – Análise Jurídica dos aspectos gerais e específicos do Projeto de Lei.

II.1.1 – Inconstitucionalidade formal:

O exame do **Projeto de Lei nº 73/2025** revela vício formal de iniciativa, uma vez que a proposição legislativa em tela versa sobre **matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo**.

A proposta **estabelece obrigações operacionais e técnicas diretamente endereçadas à Administração Pública**, exigindo planejamento interno, alocação de recursos, revisão de contratos e definição de procedimentos administrativos, elementos que se situam no núcleo da função de governo.



O projeto de lei em análise estabelece, portanto, uma política pública específica, com medidas executivas determinadas, que **impactam diretamente a gestão dos serviços públicos municipais**, exigindo planejamento, alocação de recursos e organização administrativa.

A proposta legislativa, nesse sentido, incide sobre a estrutura e funcionamento de hospitais públicos e do sistema de transporte coletivo, tratando, portanto, de **matéria cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo**.

A ingerência legislativa em atribuições típicas do Executivo **afronta o princípio da separação dos poderes**, previsto no **artigo 2º da Constituição Federal**, por importar em indevida **usurpação de competências administrativas**. Os dispositivos constitucionais que estabelecem a **iniciativa reservada** constituem salvaguardas do **equilíbrio institucional** e da **autonomia funcional entre os Poderes**.

A implantação e execução de programas administrativos constituem atividades próprias do Executivo, no exercício de sua função de governo. Cabe ao Prefeito definir prioridades, metas, modalidades de execução e os públicos a serem atendidos, conforme diretrizes de seu plano de gestão. Ao Legislativo, por sua vez, compete a edição de normas gerais e abstratas, respeitados os limites constitucionais de iniciativa.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que **o Poder Legislativo não pode invadir a esfera da administração pública, nem tampouco legislar com conteúdo que, na prática, configure ato administrativo**.

A atuação parlamentar que impõe obrigações específicas à Administração Pública, sem a prévia oitiva do Executivo e sem os estudos técnicos correspondentes, incorre em vício formal insanável.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que invadem a esfera de atribuições do Executivo. Veja-se:



"O princípio constitucional da reserva de 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 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).

Também é oportuno destacar o magistério de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

(...) a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração (In "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24.)

No plano local, a Lei Orgânica do Município de Cuiabá reafirma essa repartição de competências, dispondo no artigo 41, XXII que compete ao Prefeito:

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas.

A proposta legislativa em análise, **ao impor regras de sinalização cromática adaptada em hospitais públicos e privados e terminais de embarque, trata de organização dos serviços públicos e da estrutura operacional dos órgãos municipais, matérias sujeitas à chamada "reserva da administração"**.



Ao fazer isso, viola-se a reserva de iniciativa do Executivo, configurando inconstitucionalidade formal subjetiva.

As hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva.

O entendimento é reiterado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual. 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que somente não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, **não trata** da sua estrutura ou **da atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1104765 AgR, Relator. Min Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 27/04/2018)*

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria



integridade do ato legislativo eventualmente editado." (ADI 1391 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 28/11/1997). (grifos acrescidos)

A jurisprudência do STF confirma a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que impõem obrigações ao Poder Executivo.

Nesse contexto, importa destacar que o **Tema 917 da Repercussão Geral**, fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 878.911/RJ, **não afasta a exigência da reserva de iniciativa nos casos em que o projeto de lei parlamentar trata de matérias de competência privativa do Poder Executivo.**

No julgamento do **RE 1.221.918 AgR/RJ**, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, **foi mantida a declaração da inconstitucionalidade formal** de lei municipal que instituía o programa “Praia para Todos”, ao se manter o entendimento, *conforme decidido pelo Tribunal de origem*, que a norma “*dispõe sobre a organização administrativa municipal, pois relacionada com as formas em que a administração municipal deveria garantir a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência às praias municipais, situação diversa da matéria submetida à repercussão geral perante o Supremo Tribunal Federal*”.

No julgamento do **RE 1.221.918 AgR/RJ**, consta que o **relator do julgamento no Tribunal de origem** observou que:

“[...] não há dúvida de que a lei impugnada padece de vício de iniciativa formal, uma vez que para a efetiva implementação de suas disposições, faz-se necessária a criação ou alteração da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração pública local, em evidente afronta ao princípio da separação dos poderes.”

Na fundamentação, o Ministro Relator salientou que a criação de despesa por iniciativa parlamentar **é vedada quando a matéria estiver inserida na reserva de iniciativa do Executivo, conforme o art. 61, § 1º, da Constituição Federal**, o que se



verifica, por exemplo, nas proposições que tratam de organização administrativa ou de regime jurídico de servidores públicos.

Assim, constata-se que **a proposta legislativa analisada promove indevida ingerência do Legislativo na função administrativa, afrontando os princípios constitucionais da separação de poderes e da legalidade, além de incorrer em vício de iniciativa e ausência de previsão orçamentária.**

Nessa medida, ultrapassa-se o campo da simples política pública de acessibilidade, ingressando-se em matéria de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, **o que afasta a aplicabilidade do Tema 917 da Repercussão Geral como fundamento de validade da proposição.**

O Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911/RJ) não se aplica ao caso, pois trata apenas de hipóteses em que a norma parlamentar, embora crie despesas, **não interfere na estrutura, atribuições ou regime jurídico de órgãos e servidores públicos, o que não é o caso do projeto de lei analisado.**

Assim, diante do conteúdo normativo do Projeto de Lei n. 73/2025, que impõe obrigações e gera despesas à Administração Pública Municipal, em matéria de iniciativa legislativa reservada, conclui-se pela **inaplicabilidade** do Tema 917 do STF como parâmetro de convalidação da proposta.

O projeto em exame, por sua vez, **determina expressamente** que “*as unidades de saúde das redes pública e privada, os terminais de embarque de passageiros e onde couber deverão adaptar os sistemas de orientação exclusivamente por cores [...]*” (art. 1º) e ainda que “*o Poder Executivo deverá adotar sistema de identificação já reconhecido ou criar sistema padronizado próprio [...]*” (art. 3º), o que claramente configura interferência direta na organização administrativa.

Tais disposições **extrapolam** o campo da política pública e incidem em núcleo reservado à iniciativa do Executivo, caracterizando vício de inconstitucionalidade formal.



II.1.2 – Da Ausência do Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro.

Nos termos do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), é obrigatória a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro para toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou implique renúncia de receita. Essa exigência decorre da necessidade de garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade financeira das ações governamentais.

Verifica-se que o **Projeto de Lei nº 73/2025**, ao dispor sobre a adaptação dos sistemas de direcionamento por cores em hospitais públicos e privados, terminais de embarque de passageiros e demais espaços adequados, **não foi acompanhado do estudo de impacto orçamentário e financeiro**.

Entre os vícios identificados na proposição legislativa, verificou-se a total ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro, conforme exige o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

A norma imposta pelo projeto cria obrigações para a Administração Pública, sem estimar o custo da sua implementação ou indicar fontes de custeio.

A ausência desses elementos **compromete a responsabilidade fiscal, a previsibilidade da gestão pública e a própria eficácia da norma proposta ao impor deveres e obrigações operacionais à Administração Pública Municipal**.

Ressalte-se que a adaptação dos sistemas de sinalização **enseja custos** diretos à Administração Pública, relacionados à aquisição de materiais e contratação de serviços especializados.

Além disso, a previsão de sinalizações específicas ensejará a revisão de contratos com empresas terceirizadas, aquisição de novos materiais, desenvolvimento de sistemas visuais e capacitação de pessoal representa despesa continuada e estruturação de



serviços, conforme informações elencadas no Ofício nº 564/2025/GAB/SEMOB (SIGED nº 0.055460/2025).

Além disso, não constam nos autos informações precisas acerca da quantidade de unidades hospitalares ou terminais de embarque a serem adequados, tampouco estimativas de custos ou indicações das fontes de custeio. Tal lacuna evidencia falha grave na instrução do processo legislativo, inviabilizando a avaliação da viabilidade financeira da medida proposta.

A exigência do estudo de impacto orçamentário e financeiro não se trata de mera formalidade procedimental, mas sim de **instrumento de planejamento e controle indispensável à concretização dos princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade na gestão fiscal**, assegurando que qualquer nova obrigação imposta à Administração Pública seja compatível com o orçamento vigente e sustentável à luz das diretrizes fiscais estabelecidas.

Portanto, embora a iniciativa parlamentar possa apresentar projeto de lei que gere despesa para o Município, sua constitucionalidade está **condicionada à apresentação do estudo de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de vício formal que compromete a legalidade do processo legislativo e a eficácia da norma produzida**, como ocorre neste caso.

Diante da ausência desse requisito no **Projeto de Lei nº 73/2025**, conclui-se pela sua inconstitucionalidade formal, nos termos do artigo 113 do ADCT e dos artigos 16 e 17 da LRF, razão pela qual se impõe o **veto integral à proposição legislativa**.

III – CONCLUSÃO

Sendo assim, na esteira das razões acima delineadas, **manifesto pelo VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 235/2024**, por apresentar vícios formais de inconstitucionalidade, decorrentes da usurpação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, bem como pela **ausência de estudo de impacto**



orçamentário e financeiro, condição indispensável à validade de proposições legislativas que impliquem em novas despesas para o erário.

O projeto, embora inspirado em finalidade meritória e voltado à promoção de direitos fundamentais das pessoas com deficiência visual, notadamente os portadores de daltonismo, **afronta o princípio da separação dos poderes**, ao interferir diretamente na gestão dos serviços públicos de saúde e mobilidade urbana, **impondo obrigações técnicas e operacionais ao Executivo**, além de **não observar os deveres de planejamento e responsabilidade fiscal** previstos na Constituição Federal, no ADCT e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme demonstrado, a ausência de planejamento técnico, a inexistência de dotação orçamentária específica e o impacto não mensurado nas estruturas municipais revelam-se elementos suficientes para justificar a rejeição da medida proposta. **A sanção da matéria, nestes termos, comprometeria a legalidade, a coerência institucional e a boa governança pública**, além de expor o Município a riscos de inexecução e judicialização futura.

São estes os argumentos que me levam a submeter à deliberação dessa Edilidade o presente **VETO ao Projeto de Lei**, na expectativa do pleno acolhimento das razões por Vossas Excelências, verdadeiros guardiões dos mais nobres sentimentos e dos interesses do povo cuiabano, aproveito da oportunidade, para reiterar o meu testemunho de apreço e respeito.

Palácio Alencastro, em Cuiabá-MT, 19 de maio de 2025.



ABÍLIO BRUNINI

PREFEITO MUNICIPAL

