

PARECER Nº 511/2026

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 26.312/2026 (Apenso ao Processo nº. 36.498/2025)

**Mensagem:** 35/2026

**Autor:** Poder Executivo Municipal

**Assunto:** Razões de Veto Total ao Projeto de Lei que “**DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE PUBLICIZAÇÃO DO FLUXOGRAMA DE ATENDIMENTO, DIAGNÓSTICO E TRATAMENTO DA HANSENÍASE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.**”

**I – RELATÓRIO**

O Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Cuiabá, por meio da Mensagem nº 35/2026, comunicou o Veto Total ao Projeto de Lei nº 627/2025, de autoria do Vereador Ilde Taques.

O referido Projeto de Lei tem por escopo **obrigar o Poder Executivo a elaborar, afixar em locais visíveis nas unidades de saúde e disponibilizar digitalmente um fluxograma simplificado e ilustrado contendo as etapas de identificação, encaminhamento, diagnóstico, tratamento e acompanhamento de casos de hanseníase.**

O texto prevê ainda que a Secretaria Municipal de Saúde seja a responsável pela atualização periódica do material (art. 3º) e estabelece sanções administrativas ao gestor da unidade em caso de descumprimento (art. 4º).

**A proposição tramitou nesta Casa de Leis, tendo recebido parecer inicial pela rejeição na CCJR, o qual foi derrubado em votação no Plenário.** Posteriormente, obteve parecer



favorável da Comissão de Saúde e foi aprovado em primeira e segunda fase.

**Encaminhado para sanção, o Chefe do Executivo opôs Veto Total à matéria, fundamentando sua decisão em inconstitucionalidade formal, violação às normas de responsabilidade fiscal (art. 113 do ADCT) e contrariedade ao interesse público (redundância normativa e engessamento administrativo).**

**A análise jurídica cuidará apenas do Veto Total proposto.**

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

## **II - EXAME DA MATÉRIA**

### **1. DAS CONDIÇÕES DO VETO**

O veto é o instituto por meio do qual o Poder Executivo manifesta sua discordância para com o projeto de lei, impedindo, pelo menos num primeiro momento, a sua entrada em vigor.

Segundo **José Afonso da Silva**: “veto é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 526).

Temos, assim, uma declaração de vontade do Poder Executivo, manifestando-se contra o projeto de lei a ele enviado pelo Poder Legislativo, sob dois fundamentos: o da contrariedade ao interesse público e o da inconstitucionalidade. Uma vez manifestada a discordância, não pode mais o chefe do Executivo voltar atrás, porque o veto é irretratável, tornando-se impossível, após comunicado ao Poder Legislativo e a ele remetidas as razões do veto, mudar de opinião.

Quanto aos fundamentos do veto, segundo nosso ordenamento jurídico, o Poder Executivo só pode vetar projetos de lei com base em dois fundamentos: o da inconstitucionalidade



(veto jurídico) e o da contrariedade ao interesse público (veto político).

Quanto à espécie o veto pode ser **total**, quando o projeto recebe a desaprovação na íntegra ou **parcial**, quando o Executivo discorda de parte da proposição.

Cumpra salientar que a Constituição só permite o veto parcial incidente sobre texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º). Cabe notar, ainda, que a doutrina dominante entende que o Chefe do Executivo pode vetar, total ou parcialmente, inclusive, projeto de lei de sua iniciativa que tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo sem nenhuma alteração. Essa mudança de interesse em relação a determinado projeto pode ocorrer, por exemplo, devido à demora em sua apreciação pelo Poder Legislativo e pelo fato de essa matéria não mais se adequar ao programa de governo adotado pelo Executivo (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006).

Quanto às suas características o veto só pode ser **expresso**, sempre **motivado** (razões do veto), sendo ato formal, devendo ser apostado por escrito, dentro do prazo estabelecido. É sempre **supressivo**, através dele somente é possível decotar do texto legal sua matéria impertinente (em caso de veto parcial) ou rejeitar-se todo o projeto (em caso de veto total). Não nos é possível, através do veto, adicionar-se nada ao texto do projeto, nem mesmo substituir a parte vetada por outra pretendida, o que, aliás, desnaturaria a própria natureza do instituto do veto.

A Constituição Federal, segundo o disposto no art. 66, estabelece em relação ao processo legislativo, o prazo de 15 dias ao Presidente da República, para que sancione ou vete o projeto de lei aprovado pelo Legislativo.

Também nesse sentido, e atendendo plenamente ao princípio da simetria, dispôs **Lei Orgânica do Município**:

“**Art. 29.** O projeto de lei aprovado pela Câmara será, no prazo de 10 (dez) dias úteis, enviado ao Prefeito Municipal, que, concordando, o sancionará no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

§ 1º Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis, o silêncio do Prefeito importará em sanção tácita.

§ 2º Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou



contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.

§ 3º O veto parcial somente abrangerá texto integral do artigo, de parágrafo, de inciso e de alínea.

§ 4º O veto será apreciado no prazo de 15 (quinze) dias, contados do seu recebimento, com parecer ou sem ele, em uma única discussão e votação.

§ 5º O veto somente será rejeitado pela maioria absoluta dos vereadores, mediante votação nominal.

§ 6º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na “Ordem do Dia” da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final.

§ 7º Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito Municipal para promulgação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 8º Se o Prefeito não promulgar a lei nos prazos previstos, e ainda no caso de sanção tácita, o Presidente da Câmara a promulgará, e se este não o fizer no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, caberá ao 1º Vice-Presidente fazê-lo, em igual prazo.

§ 9º A manutenção do veto não restaura a matéria suprimida ou modificada pela Câmara.”

Quanto à motivação do veto ensina o **ministro Alexandre de Moraes**:

"O veto há de ser sempre motivado, a fim de que se conheçam as razões que conduziram à discordância, se referentes a inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou, até, se por ambos os motivos. Esta exigência decorre da necessidade do Poder Legislativo, produtor último da lei, de examinar as razões que levaram o Presidente da República ao veto, analisando-as para convencer-se de sua manutenção ou de seu afastamento, com a conseqüente derrubada do veto" (Moraes, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 1089)."

**Após essas considerações iniciais passemos a análise da matéria.**

## **2. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**



A análise a seguir será pautada estritamente em **critérios técnicos, despida de qualquer juízo de valor político ou mérito administrativo**, focando na conformidade da proposição com a **Constituição Federal (CF/88)**, a **Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT)** e a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM)**.

O **art. 2º da Constituição Federal de 1988 (CF/88)** consagra a **separação dos poderes como cláusula pétrea**, estabelecendo que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são independentes e harmônicos entre si.

Este princípio é reproduzido obrigatoriamente na **Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT)**, em seu art. 190, e na **Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM)**, art. 2º.

A harmonia entre os poderes pressupõe o respeito estrito às funções típicas de cada um. Ao Legislativo cabe a função normativa geral e abstrata e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo. **Ao Executivo, por sua vez, cabe a função típica de administrar**, que envolve atos concretos de planejamento, organização, direção e execução dos serviços públicos.

A doutrina administrativista brasileira, capitaneada pelo saudoso mestre **Hely Lopes Meirelles**, cunhou o conceito de **Reserva de Administração**. Trata-se de um núcleo de competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, intangível pela atividade legislativa parlamentar.

Segundo Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município**; estabelece, apenas, normas de administração. **Não executa obras e serviços públicos**; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. **Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura**; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. [...] **O que a Câmara não pode é estabelecer a 'minúcia' da administração, a 'gestão' propriamente dita, porque esta é incumbência exclusiva do Prefeito.**"



A reserva de administração impede que o Legislativo se transforme em um cogestor.

Quando uma lei de iniciativa parlamentar desce a detalhes operacionais — como determinar a elaboração de um "fluxograma", escolher a "linguagem" de um cartaz, ou definir "onde" ele deve ser afixado —, ela deixa de ser uma norma geral e passa a ser um ato de gestão travestido de lei. Tal ingerência viola a independência do Executivo, pois retira do gestor público a discricionariedade técnica e política para definir como, quando e com quais recursos implementar as políticas de comunicação e saúde.

Para resguardar a Reserva de Administração, a Constituição Federal estabeleceu, no **art. 61, § 1º**, um **rol taxativo de matérias cuja iniciativa de lei é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo**.

Pelo **Princípio da Simetria**, pacificado pelo STF e pelo TJMT, essas regras de processo legislativo federal são de **reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais**.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM) materializa essa simetria nos artigos 27 e 41.

“**Art. 27** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

**Parágrafo único.** Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

A inobservância dessas regras de iniciativa gera Vício de Iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva), nulidade que não se convalida nem mesmo com a sanção do Prefeito.



O Projeto de Lei em análise, embora movido por intenção louvável de saúde pública, **padece de múltiplos vícios que contaminam irremediavelmente sua validade jurídica**. A seguir, detalham-se as inconstitucionalidades dispositivo a dispositivo.

O **Artigo 3º do Projeto** é **peremptório**:

**"A Secretaria Municipal de Saúde será responsável pela atualização periódica do conteúdo do fluxograma..."**.

Este dispositivo incide em flagrante inconstitucionalidade por violação ao **art. 61, § 1º, II, alínea "e", da Constituição Federal**, aplicável por simetria. A criação, estruturação e definição de **atribuições** de Secretarias e órgãos da administração pública são de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

O **Supremo Tribunal Federal, na ADI 3178/AP**, fixou o entendimento de que é inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública:

**"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente. (STF - ADI: 3178 AP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 27/09/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-03-2007 PP-00025 EMENT VOL-02266-01 PP-00091 LEXSTF v. 29, n. 341, 2007, p. 35-43)**

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT), na **ADI 121229/2016** (Caso Primavera do Leste), declarou inconstitucional lei que criava atribuições à Secretaria Municipal de Educação, assentando que **"a Câmara de Vereadores jamais poderia criar atribuição a órgão do Poder Executivo"**:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - VEDAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO, EXPOSIÇÃO E DIVULGAÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA COM**





IMPOSIÇÃO DE PENA AO SERVIDOR PÚBLICO QUE NÃO A CUMPRIR - **INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - SANÇÃO DO EXECUTIVO NÃO CONVALIDA A FALHA** - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. Há inconstitucionalidade formal na Lei Municipal n. 1.624/2016, **originada de projeto da Câmara de Vereadores, por violação ao princípio da separação dos poderes e por vício de iniciativa, nos termos dos artigos 190 e 195, II e III da Constituição Estadual.** A sanção do Executivo não convalida a falha, já que a matéria é de ordem pública. (**TJ-MT - Direta de Inconstitucionalidade**: 01212298520168110000, Relator.: RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, Data de Julgamento: 24/08/2017, **TRIBUNAL PLENO**, Data de Publicação: 09/10/2017)”

A **Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT)** é clara ao delimitar as fronteiras da iniciativa legislativa parlamentar. O artigo 190 consagra a independência dos Poderes, vedando a delegação de atribuições e a interferência indevida. **Mais especificamente, o artigo 195 estabelece o rol de matérias de iniciativa privativa do Prefeito:**

“Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único **São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

I - matéria orçamentária e tributária;

II - **servidor público, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - **criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;**

IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.”

Ao determinar que a **Secretaria de Saúde deve atualizar o fluxograma**, o Legislativo está interferindo na organização interna da pasta, **retirando do Secretário e do Prefeito o poder de decidir as prioridades de trabalho de suas equipes técnicas.**

A **lei transforma uma atividade meio (atualização de cartazes) em obrigação legal prioritária, o que é vedado!**



O Artigo 4º do Projeto avança sobre o regime disciplinar ao prever abusivamente:

"O descumprimento do disposto nesta Lei **sujeitará o gestor da unidade de saúde às sanções administrativas** previstas na legislação vigente".

A matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos, incluindo **deveres, proibições e responsabilidades disciplinares**, é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, 'c', da CF/88).

O STF possui jurisprudência sólida, exemplificada na **ADI 1440**, de que o Legislativo não pode dispor sobre sanções disciplinares ou anistias a servidores do Executivo, pois isso incursiona em domínio reservado à chefia da administração!

**“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF.**

[...] 2. Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, **não cabe a essas Casas Legislativas iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo**, pois estão elas submetidas às **normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes.**

3. Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções disciplinares aplicadas a servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no **regime funcional dos servidores estaduais** e, com isso, **incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, c, da CF.** [...] 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (**STF - ADI: 1440 SC**, Relator.: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 15/10/2014, **Tribunal Pleno**, Data de



Publicação: 06/11/2014)"

Ao criar uma hipótese específica de **punição para o "gestor da unidade" vinculada ao descumprimento de uma obrigação criada pelo próprio Legislativo** (afixação de fluxograma), o **projeto interfere no poder hierárquico e disciplinar do Prefeito!**

**Cabe ao Executivo, com base no Estatuto dos Servidores**, avaliar a conduta de seus gestores e aplicar as sanções cabíveis conforme a gravidade e a conveniência administrativa. A imposição legislativa de sanção automática ou vinculada viola a autonomia administrativa e o princípio da separação de poderes.

Os **Artigos 1º e 2º** impõem a elaboração de um "fluxograma simplificado" que deve seguir "protocolos técnicos". Embora pareça uma medida de transparência, trata-se de **ingerência técnica indevida do Legislativo em matéria de saúde pública.**

**A definição de fluxos de atendimento, triagem e diagnóstico é uma atividade eminentemente técnica, sujeita a constantes atualizações científicas e diretrizes do Ministério da Saúde e da OMS!**

Cristalizar em lei a obrigação de exibir um determinado fluxograma **engessa a administração**. Se o **protocolo médico mudar (o que é comum na ciência)**, a **administração estará presa a uma lei** que exige a divulgação de um fluxo possivelmente obsoleto até que a lei seja alterada ou o material seja refeito, gerando custos desnecessários.

A jurisprudência pátria **reconhece que o Legislativo não possui expertise técnica para definir protocolos assistenciais ou impor a forma exata de sua divulgação!**

A decisão de como comunicar um protocolo de saúde à população (se via cartaz, vídeo, aplicativo ou consulta) é um **ato de gestão, discricionário da autoridade sanitária**.

A Justificativa do Projeto fundamenta-se centralmente na tese fixada pelo STF no **Tema 917** da Repercussão Geral. Contudo, uma análise técnica aprofundada (**distinguishing**) revela que o **PL nº 627/2025 não se enquadra na permissão concedida pela Suprema Corte**, mas sim nas suas **exceções**.



A tese do Tema 917 estabelece:

"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).".

O precedente permite que o Legislativo crie despesas, **DESDE QUE não viole as reservas de iniciativa especificadas**. Ocorre que o PL nº 627/2025 viola frontalmente as três ressalvas do Tema 917:

**Trata da Atribuição de Órgãos:** O Art. 3º do PL explicitamente atribui uma função à **Secretaria Municipal de Saúde**. O Tema 917 proíbe leis parlamentares que tratem da "atribuição de seus órgãos".

**Trata do Regime Jurídico de Servidores:** O Art. 4º cria hipótese de sanção funcional para o gestor. O Tema 917 proíbe leis parlamentares que tratem do "regime jurídico de servidores públicos".

**Trata da Estrutura Administrativa:** Ao determinar a afixação física de cartazes em locais específicos de "todas as unidades", o PL interfere na organização física e estrutural do serviço público.

Portanto, a invocação do Tema 917 na justificativa é improcedente, pois **o projeto incide exatamente nas vedações que a tese do STF preservou**.

Ademais, a dinâmica das doenças infectocontagiosas exige agilidade. Os **protocolos de hanseníase podem ser alterados pelo Ministério da Saúde**. Se o fluxograma estiver "cristalizado" por força de lei municipal, a Secretaria de Saúde poderá ser obrigada a manter informações desatualizadas ou enfrentar um processo burocrático para cumprir a lei, **ferindo o princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF/88)**.

Em que pese a excelente intenção e espírito do projeto, **os motivos jurídicos determinantes** acima elencados obstam a sua entrada em vigor, devendo ser mantido o



VETO TOTAL.

### **3. CONCLUSÃO.**

O Projeto de Lei nº 627/2025 incorre em vícios insanáveis, notadamente por violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, à reserva de administração, ao regime jurídico dos servidores públicos e à organização interna da Administração Municipal, além de afrontar parâmetros constitucionais consolidados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Mato Grosso.

Assim, por se tratar de matéria que extrapola a competência legislativa parlamentar e compromete a separação e harmonia entre os Poderes, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da proposição, razão pela qual **opina-se pela MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL.**

### **4. VOTO.**

**VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL.**

Cuiabá-MT, 15 de junho de 2026



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100390039003000390036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 15/06/2026 15:14

Checksum: **243EBCF2DF15E97EC344784EDF7E48D89CB86ACAF5C017874267617E41AA999E**

