

PARECER Nº 319/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 13110/2025

Mensagem: 56/2025

Autoria: Poder Executivo

Processo apenso: 3997/2025 – Vereadora Katiuscia Manteli

Assunto: RAZÕES DE VETO TOTAL AO PROJETO 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*”.

I – RELATÓRIO

O Prefeito Municipal encaminha a esta Casa de Leis, por intermédio da **Mensagem nº 56/2025**, as Razões de Veto Total ao projeto de lei acima epigrafado.

Em síntese, o Executivo Municipal aponta a existência de vício formal, diante da usurpação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por interferir na organização dos serviços públicos municipais, bem como gerar encargos técnicos e financeiros relevantes.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. DAS CONDIÇÕES DO VETO

O veto é o instituto através 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.

Cumprе 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 aposto 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 consequente 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

Trata-se de um veto total e jurídico, que possui como fundamento o vício de iniciativa e ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. Observa-se que não assiste razão ao Poder Executivo.

O Executivo Municipal aponta vício de iniciativa, alegando que o projeto de lei interfere na organização e no funcionamento da Administração Pública Municipal. **Ocorre que a propositura apenas trata da 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.

Assim, constata-se que não há que se falar em iniciativa privativa do Executivo ou interferência na gestão administrativa municipal, posto que não se adentra nas atribuições da Administração Pública.

Elucida-se que no que se refere à competência para legislar sobre a matéria, a pretensa legislação está no âmbito da competência municipal de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme o mandamento do art. 30, I e II, da CF/88. Ademais, é de competência comum e de iniciativa concorrente, na forma da **Magna Carta**:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

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

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Assim, a pretensa legislação está no âmbito da competência municipal de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme o mandamento do art. 30, I e II, da CF/88.

Dessa forma, o **Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015**, determina que o Estado e a sociedade devem assegurar o direito à acessibilidade, bem como a participação da pessoa com deficiência em igualdade de oportunidade com as demais pessoas:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à



peessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Diante do exposto, **resta demonstrado o mandamento constitucional e legal para que o Poder Público adote medidas que diminuam ou acabem com as barreiras que dificultam a acessibilidade, bem como incluam e promovam a participação social de todas as pessoas, como é o objetivo da propositura em debate.**

Porém, verifica-se que até o presente momento não existem leis federais e estaduais regulamentando de forma específica o que propõe o Projeto de Lei em análise, de forma que esta Comissão entende que há omissão e lacuna legislativa, portanto é cabível a competência suplementar municipal, além desta dar efetividade aos preceitos constitucionais e legais expostos, o que irrompe o caráter social da norma pretensa.

Não resta dúvida, portanto, da competência do município para suplementar a legislação sobre o tema.

Ademais, quanto à iniciativa parlamentar, em que pese o apontamento trazido nas razões de veto de vício de iniciativa pois a matéria interfere na gestão administrativa dos serviços públicos, **ressalta-se que o Projeto de Lei não dispõe sobre a organização administrativa, bem como não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto, cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo,** conforme disposto no art. 27, I, II, III e IV, da Lei Orgânica Municipal.

Frisa-se que realizar uma adaptação pontual no sistema de direcionamento em nada modifica a organização administrativa municipal, nem sequer a atribuição conferida aos órgãos, que continuam com os mesmos serviços e competências.

É necessário, ainda, observar o entendimento e a interpretação recentes do Poder Judiciário sobre o que abrange a competência exclusiva do Poder Executivo. Frisa-se que o posicionamento adotado tem sido mais flexível em relação à iniciativa parlamentar.

Dessa maneira, o Supremo Tribunal Federal vem elucidando a questão, em especial quando se trata de edição de normas de conteúdo geral ou programático, não havendo que se



cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente. **Em linhas gerais, resta pacificado que a Lei Parlamentar que não altera a estrutura do Poder Executivo é legítima.**

Segue o entendimento do STF, consolidado no Tema 917 de Repercussão Geral:

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão Geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido. (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, Relator Ministro Gilmar Mendes). [Destacamos]*

Dessa maneira, **o projeto de lei em questão também é pertinente pois não tratou da estrutura, da atribuição ou do regime jurídico dos servidores públicos do Executivo Municipal.**

Segue a mesma lógica a objeção trazida no Veto de que a propositura enseja custos à Administração Pública. O Tema 917, acima mencionado, é expresso sobre a possibilidade de haver iniciativa parlamentar em propositura que **crie despesa para a Administração Pública. O norte definidor, portanto, não é a ausência de despesas, mas não tratar da estrutura ou atribuição dos órgãos.**

Ademais, no caso em apreço observa-se que o ônus não seria recorrente, mas sim pontual até a concretização. Além disso, não é excessivo e possui forte caráter social tendo em vista a implementação de direito à acessibilidade e a efetivação de um direito fundamental, de forma que está de acordo com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

A pretensa norma, portanto, não trata de renúncia fiscal, bem como não configura despesa contínua e obrigatória. Nesse sentido, o Poder Judiciário realiza a distinção em proposições com tal caráter, diante da ausência do impacto orçamentário e financeiro, conforme se observa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito Municipal de Catanduva que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.154, de



12 de junho de 2024, que "institui o selo 'Empresa Amiga do Autista'. Inconstitucionalidade formal, por afronta ao **art. 113 do ADCT e ao art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não configurada.** Parametricidade. Análise da constitucionalidade em face da CE . Incidência do Tema nº 917 da Repercussão Geral (STF) e precedentes deste C. Órgão Especial. **Legislação que cria despesas à Administração Pública que somente padecerá de ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência. Ação direta julgada improcedente .**

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22061001620248260000 São Paulo, Relator.: Fábio Gouvêa, Data de Julgamento: 26/02/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 27/02/2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.106, de 17 de maio de 2023, do Município de Ouro Verde, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de o Poder Executivo Municipal manter a temperatura adequada na climatização das salas de aula nas unidades de ensino público no Município de Ouro Verde, conforme específica" . **1) Apontada afronta ao art. 113 do ADCT. Inocorrência. Norma que não cuida de despesa obrigatória, sequer de renúncia fiscal, sendo certo, ademais, que a criação de despesas sem previsão de fonte de receita não macula a validade da norma, inexecutável para o mesmo exercício em que promulgada .** Precedentes. 2) Caráter aberto da ação que permite a análise do pedido por fundamentos outros, além dos apontados na inicial. Vício de Iniciativa. Inocorrência . Hipóteses de iniciativa reservada ao Alcaide de que trata o art. 24, § 2º da Carta Bandeirante, de interpretação restritiva. Tema 917 da Corte Suprema. Texto genérico do artigo 1º da norma em que não se verifica comando de atos concretos a invadir a esfera de gestão administrativa do Alcaide . 3) Inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 1º da lei combatida em que, respectivamente, se estabelece a temperatura de climatização das salas de aula e a estipulação para que o Executivo cumpra a norma combatida. Concretização do ato normativo que se insere na conveniência e oportunidade da Administração e que dependerá de providências para sua implementação. Limite temporal que se consubstancia em ato de gestão administrativa, a cargo do Chefe do Executivo. Ação parcialmente procedente .

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2165992-76.2023.8.26 .0000 São Paulo, Relator.: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 22/11/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/11/2023)



Portanto, *no caso em apreço*, **também não há que se falar em inconstitucionalidade por ausência do impacto orçamentário-financeiro.**

Diante de todo o exposto, frisa-se que os tribunais superiores já se manifestaram a respeito da constitucionalidade de **Leis similares**:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA RESERVA DE ASSENTOS ESPECIAIS ÀS PESSOAS COM GRAU DE OBESIDADE AVANÇADA E MÓRBIDA EM CINEMAS, TEATROS, RESTAURANTES, INSTITUIÇÕES DE ENSINO E FINANCEIRAS DA CIDADE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. 1. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO. DESCABIMENTO. LEI MUNICIPAL DELIMITADA À REGULAMENTAÇÃO ESTABELECIDADA, NO ÂMBITO VERTICAL, E CUMPRE A FINALIDADE DE **NORMA SUPLEMENTAR, DENTRO DOS PRECISOS LIMITES DESTA, BUSCANDO ASSEGURAR E PROMOVER, EM CONDIÇÕES DE IGUALDADE, O EXERCÍCIO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM GRAU DE OBESIDADE AVANÇADA E MÓRBIDA. RESPEITADAS AS NORMAS FEDERAIS E ESTADUAIS.** 2. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. LEGISLAÇÃO, QUE NA SUA MAIOR PARTE (ARTS. 1º A 4º), **NÃO INTERFERE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. NORMA QUE SE RESTRINGE A DAR EFETIVIDADE À NORMA FEDERAL JÁ EXISTENTE NO INTERESSE DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES** QUANTO ÀS NORMAS PREVISTAS NOS ARTIGOS 1º A 4º DA NORMA IMPUGNADA. 3. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTIGO 5º DA LEI IMPUGNADA – PRAZO DE 180 DIAS PARA ADEQUAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS A QUE SE REFERE O ART. 1º) VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX, 'A' E 144 DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA). A orientação deste C. Órgão Especial é no sentido de que há desrespeito ao princípio da Separação dos Poderes nos casos em que o Legislativo estipula prazo certo para o Executivo, posto que compete somente ao Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade para o exercício de atos de sua competência, notadamente o poder de adequar as disposições estabelecidas nas leis municipais aos estabelecimentos públicos. PRECEDENTES. Declarada, pois, a parcial inconstitucionalidade, sem redução de texto, da Lei nº 13.435, de 03 de março de 2020, do Município de São José do Rio Preto, apenas para excluir



da adequação às disposições da norma, os estabelecimentos públicos abrangidos pelo art. 1º da lei impugnada, no que se refere ao prazo de 180 dias, constante do parágrafo único do art. 5º. Efeito ex tunc. Ação direta julgada parcialmente procedente. (TJ-SP - ADI: 20552161420208260000 SP 2055216-14.2020.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 17/02/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/03/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.071, de 24.08.15, do Município de Mauá, dispondo sobre a obrigatoriedade de reservar 5% (cinco por cento) dos assentos no Teatro Municipal, em todos os eventos, para pessoas idosas e/ou com deficiência ou mobilidade reduzida. Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências e idosas. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum. Organização administrativa. Afronta a separação dos poderes. Inocorrência. Fonte de custeio. Presente. Além do mais, a ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação improcedente. (TJ-SP - ADI: 22973247420208260000 SP 2297324-74.2020.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 25/08/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/08/2021)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROCEDIMENTOS E DIRETRIZES PARA A INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1414061 RJ, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-06-2023 PUBLIC 22-06-2023)



Portanto, verifica-se a pertinência da propositura debatida e o respeito ao princípio da separação dos poderes. Ainda, a matéria proposta cuida de medida de acessibilidade, que é um direito fundamental e tem como base o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Fica evidente, portanto, que a propositura em debate está em harmonia com a tese supracitada, já que não interfere na estrutura da Administração Pública Municipal, bem como não ofende o princípio da separação e independência dos poderes.

Dessa forma, pelas razões expostas, resta demonstrada a ausência de óbices jurídicos, motivo pelo qual reforçamos a conveniência do projeto de lei.

2. CONCLUSÃO

Em razão do exposto concluimos pela rejeição do veto, posto que não prospera a alegação de ofensa ao processo legislativo.

III - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO DO VETO.

Cuiabá-MT, 5 de junho de 2025



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 3100310036003900380037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **06/06/2025 12:21**

Checksum: **9DFAB6C1216B56B1EFEBFEEA6B23DD8CF674644E6D425AB3278FAF2A7E4B925D**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100310036003900380037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.