

PARECER Nº 950/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 20076/2024

Mensagem: 92/2024

Autoria: Poder Executivo

Processo apenso: 6824/2021 – Vereadora Michelly Alencar

Assunto: RAZÕES DE VETO TOTAL ao Projeto de Lei que em súmula “*Institui as diretrizes para a política municipal de orientação, diagnóstico e tratamento da endometriose, no âmbito do município de Cuiabá*”.

I – RELATÓRIO

O Prefeito Municipal encaminha a esta Casa de Leis, por intermédio da **Mensagem nº 92/2024**, as Razões de Veto Total ao projeto de lei acima epigrafado.

Em síntese, o Executivo Municipal aponta a existência de inconstitucionalidade formal, já que entende que o projeto interfere na gestão administrativa, cuja iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo. Aduz também que a propositura esbarra em competência legislativa acerca dos decretos autônomos e que fere o princípio da separação dos poderes.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Não assiste razão a alegação de que a propositura possui vício de iniciativa.

A priori, frisa-se que **o cerne do projeto de lei tange à endometriose, doença que afeta a qualidade da saúde e da vida de mulheres, de forma que o tema central da propositura é a saúde pública.**

Isto posto, temos que a saúde é um direito social constitucionalmente garantido e, na esteira da organização político-administrativa da República, foi estabelecida que tal matéria é de iniciativa concorrente, na forma da **Constituição Federal**:



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

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Salienta-se que a saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, com status de direito fundamental, dentro do rol de direitos sociais, conforme estabelece o art. 6º, da Constituição Federal. Sendo assim, cabe ao Poder Público zelar e implementar políticas sociais que garantam a efetividade dessa garantia. Nesse diapasão, cabe ao município a instituição de política pública de saúde em seu território, conforme preceitua a Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

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;

Ademais, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Assim prevê o texto constitucional, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Além disso, a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM)** também se encontra no mesmo sentido:

Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

o) prestar serviços de atendimento à saúde da população;



(...)

Art. 164 A saúde é direito de todos os Municípios e dever do poder público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem à eliminação do risco de doenças e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Parágrafo único. Entende-se como saúde a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde, garantidas através de um plano de desenvolvimento urbano elaborado de acordo com o Art. 301 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Pois bem. No que tange à competência concorrente para legislar sobre o tema, ressalta-se que não se olvida que ao Prefeito cabe o exercício das tarefas típicas de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Ocorre que o projeto de lei em comento **não estabelece por si mesmo uma política pública com atribuições dirigidas a determinados órgãos do Poder Executivo**, o que significaria ferir o disposto no art. 27 da LOM e 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso, por ser medida de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

O projeto tem como objetivo definir “diretrizes” para a instituição de uma política pública de saúde de orientação, diagnóstico e tratamento da endometriose.

Dessa forma, um projeto de lei que demanda a atuação positiva do Poder Executivo não se enquadra necessariamente como uma propositura de iniciativa privativa deste, já que, se limitada a definir diretrizes para políticas públicas, não há violação ao princípio da separação de poderes.

Ao contrário, **entendemos que a colaboração do Legislativo auxilia sobremaneira a qualidade da política em questão e representa de maneira mais fidedigna a vontade do povo na implementação da medida.** Nesse diapasão, segue o **entendimento da jurista Maria Paula Dallari Bucci (Revista de Informação Legislativa - Políticas públicas e Direito Administrativo, pg. 96 e 97):**

“Parece relativamente tranqüila a idéia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de



Montesquieu. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições. (...)

Todavia, como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. **O mais correto seria que pudessem ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.**”

Assim, é pertinente a propositura de origem parlamentar que objetiva instituir diretrizes para políticas públicas.

Em que pese o apontamento trazido nas razões de veto de vício de iniciativa e de que a matéria interfere na estrutura do Poder Executivo, **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.

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, além da pertinência da propositura pela competência parlamentar de estabelecer diretrizes para política pública, conforme exposto, **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.**

Nesse sentido, os tribunais superiores já se manifestaram a respeito da constitucionalidade de projetos de lei similares:

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)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - Norma de origem parlamentar que determina a



fixação de placa educativa, por não criar, extinguir ou alterar órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG/RJ, Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que “[N]ão 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).” IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1338645 RJ 0046963-08.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/01/2022)

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. **LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR . CONSTITUCIONALIDADE.** LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERRE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. 1. Cuida-se, na origem, de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda em face da Lei Municipal 5.482, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. 2. O Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente o pedido, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com consequente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo. 4. Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública. 5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral



(Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese: 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). 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1386784 RJ, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

Portanto, verifica-se a pertinência do projeto de lei em análise e o respeito ao princípio da separação dos poderes. Ainda, conforme salientado linhas atrás, a matéria proposta cuida de medida de saúde, que é um direito fundamental e tem como base o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, o STF entende que todos os entes da federação têm a obrigação, observados os limites de suas respectivas competências legislativas, de assegurar o cumprimento de ações públicas que garantam o mínimo existencial das pessoas.

O projeto em comento, ao definir diretrizes de uma política municipal de saúde voltada a preservar a dignidade das mulheres e adolescentes que sofrem com endometriose nada mais faz do que dar concretude ao preceito da dignidade humana, uma vez que o Poder Público não pode ignorar o funcionamento fisiológico do corpo feminino e o impacto na saúde que as mulheres estão suscetíveis.

Fica evidente, portanto, que o projeto de lei em debate está em harmonia com a tese supracitada, já que não altera a 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 concluímos pela rejeição do veto, posto que não prosperam as alegações de vício de iniciativa.

III - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO DO VETO.



Cuiabá-MT, 8 de outubro de 2024



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 390035003900300030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 08/10/2024 11:30

Checksum: **6A968A875936196D314D0F9A33DB97CF0565A545024A1BBE642E16009A6057FC**

