



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 028/2022

Processo de veto nº 02/2022 ao Projeto de Lei nº 072/2022. Tema 917 STF. Concretude de direito social. Art. 6º da CF/88.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Maurício (Galo) Del Fabro, fls. 14, datada de 18/05/2022, acerca do processo de veto nº 02/2022, referente ao Projeto de Lei nº 072/2022, que “Institui o Programa de Atenção Odontológica integrado ao acompanhamento pré-natal na rede pública de saúde no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento, e dá outras providências.”. Recebida a solicitação de parecer em 26/05/2022. Autuado e rubricado até fls. 14.

Inicialmente, refira-se que a solicitação do parecer não indica nenhum ponto específico do processo de veto, sendo de caráter genérico.

Via de regra, o veto fundamenta-se em inconstitucionalidade ou interesse público, nos termos expressos na Constituição Federal:

Art. 66. [...].

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do voto.

In casu, o Projeto de Lei na integra é objeto de veto, não havendo uma delimitação específica de um ou de outro dispositivo.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

No que tange a questões procedimentais, há que se observar, para fins de tramitação, as disposição junto à Lei Orgânica Municipal¹ e Regimento Interno² desta Casa Legislativa.

A priori, não se vislumbra que as ações expressas no PL já não sejam, a princípio, rotina administrativa, já que, via de regra, direcionadas ao mais eficiente atendimentos das usuárias da rede municipal de saúde pública, no que se refere aos atos descritos, portanto, trata-se de resguardo de efetivação de direito social³, consoante entendimento esboçado pelo Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.
CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA.
INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO
CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDAS QUE
SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO

¹ Art. 92. Os Projetos de Lei aprovados pela Câmara Municipal serão enviados ao Prefeito que, em aquiescendo, os sancionará.
§ 1º Se o Prefeito julgar o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Câmara de Vereadores, dentro de quarenta e oito horas.
§ 2º Vetado o projeto, e devolvido à Câmara, será ele submetido, dentro de trinta dias, contados da data de seu recebimento, com ou sem parecer, à discussão única, considerando-se aprovado se, em votação aberta, obtiver o voto favorável da maioria absoluta da Câmara, caso em que se-rá enviado ao Prefeito para promulgação. (Emenda nº 41 de 16.01.2015).
§ 3º O voto parcial deverá abranger o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.
§ 4º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Prefeito importará sanção.
§ 5º O voto será apreciado no prazo de trinta dias contados de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.
§ 6º Se o voto for rejeitado, será o projeto enviado ao Prefeito, para promulgação.
§ 7º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo segundo deste artigo, o voto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até a sua votação final.
§ 8º Se, nas hipóteses previstas no parágrafo segundo deste artigo, a lei não for promulgada pelo Prefeito, no prazo de quarenta e oito horas, o Presidente da Câmara Municipal a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Legislativo fazê-lo.

² Art. 147. Ocorrendo Veto, consoante o previsto no § 1º, do art. 92, da Lei Orgânica Municipal, o Presidente da Câmara anunciará o processo na sessão seguinte à data do recebimento.
Art. 148. Os processos de Veto permanecerão em pauta por 3 (três) sessões consecutivas, quando serão encaminhados às Comissões pertinentes.
§ 1º Oferecido o parecer pelas Comissões, serão os mesmos anunciados para a Ordem do Dia da sessão subsequente.
§ 2º No período de recesso parlamentar não correrá o prazo para apreciação de Veto.
Art. 149. Se dentro de 3 (três) sessões ordinárias antes do término do prazo para apreciação de processo de voto não houver sido este incluído na Ordem do Dia, qualquer Vereador poderá requerer sua inclusão na sessão seguinte, o que será obrigatoriamente deferido pelo Presidente.
§ 1º As razões do Veto serão discutidas conjuntamente, mas a votação do projeto poderá ser feita por parte vetada, mediante requerimento aprovado pelo Plenário.
§ 2º A votação do processo de Veto pelo Plenário será por voto aberto, considerando-se rejeitado quando obtiver maioria absoluta dos votos de todos os Vereadores.
§ 3º Não tendo sido obtida a maioria, o Veto será aprovado e comunicado ao Prefeito Municipal.

³ 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. [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020) [grifo nosso]

“Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.”⁴ [grifo nosso]

Ainda, no que se refere às razões do Processo de Veto em si, em tese, há que se observar o comando do Tema 917 do STF e seu objetivo final – a atividade parlamentar:

“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).”

É o julgado exarado pelo TJ/RS:

⁴ Extraído do acórdão A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1282228&sort=_score&sortBy=desc acesso em 27/05/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 8.283/2018 DE CAXIAS DO SUL/RS, QUE INSTITUIU O PROJETO “AGRICULTURA ECOLÓGICA COMEÇA NA ESCOLA”. NORMA COM ENFOQUE NA SAÚDE PÚBLICA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. A lei municipal que instituiu projeto visando ao incentivo da prática de atividades voltadas à produção orgânica, como o cultivo de hortaliças, árvores frutíferas, plantas medicinais, ornamentais e outras sem o uso de fertilizantes, agrotóxicos e similares, tem enfoque na saúde pública e preservação do meio ambiente, nos termos dos artigos 6º, 196 e 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Conforme tese fixada pelo STF no julgamento do ARE 878911 (TEMA 917), “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)”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, N° 70081679615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019) [grifo nosso]

As exceções para a propositura do processo legislativo, via de regra, devem ser interpretadas de forma restritiva⁵. Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva⁶. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

⁵ Cf. MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e seguintes

⁶ STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”⁷

Em tese, não se vislumbra a criação de atribuições, mas tão somente o detalhamento de funções já existentes, presumivelmente.

“Especificamente em relação ao atual ordenamento, cabe ao Presidente da República, com exclusão de outros legitimados, propor projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal (CF, art. 61, § 1º, II, e). Contudo, essa cláusula deve ser interpretada de forma restritiva, por conta de fatores históricos e dogmáticos. Não se pode nela ver uma inconstitucionalidade (por vício de iniciativa) de qualquer projeto de lei proposto pelo Legislativo e que trate sobre políticas públicas. Isso é assim porque o Legislativo tem a prerrogativa – e o dever – de concretizar os direitos fundamentais sociais, aos quais está constitucionalmente vinculado (art. 5º, § 1º). Dessa maneira, é possível defender uma interpretação da alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 que seja compatível com a prerrogativa do legislador de formular políticas públicas. O que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração). Nesse sentido parece também caminhar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Realmente, a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1ª fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2ª fase), dá indícios – ainda que tímidos – de encaminhar-se para uma terceira fase, em que é permitido ao Legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo.”⁸ [grifo nosso]

⁷ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

⁸ LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS UMA PROPOSTA DE RELEITURA DO ART. 61, § 1º, II, e, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal> acesso em 27/05/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Em caso análogo, com a aplicação do Tema 917, o TJ/SP

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 1.454, de 17 de maio de 2019, que "dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas e adjacências, existentes no município de Lindóia" – Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo – Teor da norma contestada que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no regime jurídico dos servidores – Ausência de interferência na gestão administrativa – Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade por alegada falta de indicação de fonte de custeio ou em razão de a norma criar novas despesas, porquanto, além de não versar sobre assunto de competência exclusiva, eventual gasto apenas impediria a aplicação no mesmo exercício financeiro – Tema de repercussão geral estabelecido pelo E. STF (Tema 917) em recurso cujo julgamento se consignou a inexistência de inconstitucionalidade por não estar configurado vício de iniciativa e violação à separação de poderes em lei sobre o exato mesmo assunto de instalação de câmeras em escolas públicas municipais e cercanias – Segurança de usuários de serviços públicos e servidores que já integram as obrigações dos administradores públicos – Proteção integral de crianças e adolescentes que é direito fundamental de segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos – Precedente deste C. Órgão Especial – Inconstitucionalidade não configurada – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2231687-16.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 05/03/2020) [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Não se pode olvidar que a saúde pública é uma obrigação que deve ser cumprida pelo Poder Público Público⁹, bem como que a proteção inerente é direito social, que impõe uma prestação positiva por todos os entes políticos.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo^{10 11} é pela constitucionalidade do PL objeto do processo de voto.

Em que pese desnecessário explicitar, o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 31 de maio de 2022.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁹ Constituição Federal.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹⁰ STF. MS 24073.

¹¹ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, ‘sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.’. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.