



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO N°: 046/2023

REFERÊNCIA: Veto nº 007/2023 – Veto Integral à Proposição de Lei nº 29/2023

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Conforme Mensagem de Veto n.º 14, de 12 de setembro de 2023, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal decidiu vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 29/2023, de autoria das Vereadoras Sildete Assistente Social e Sâmara Diretora, o qual "determina a possibilidade de agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos, para pessoas com deficiência já cadastradas nas unidades de saúde do município de Bom Despacho".

O veto foi fundamentado na alegação de inconstitucionalidade, sobretudo por violação ao princípio da separação de poderes e ao vício de iniciativa. O Prefeito argumentou que a proposta legislativa invadiria as atribuições do Poder Executivo, que é responsável pela administração e organização dos serviços públicos, incluindo a marcação de consultas. Além disso, foram levantadas preocupações operacionais, como a possível sobrecarga das linhas telefônicas e a dificuldade em controlar a disponibilidade de horários. O Prefeito solicitou à Câmara que o voto fosse apreciado e mantido.

Em síntese, este é o relatório do necessário.

2. MÉRITO

O Projeto de Lei n.º 29/2023, vetado integralmente pelo Chefe do Poder Executivo, estabelece que os pacientes idosos e as pessoas com deficiência poderão realizar o agendamento de suas consultas nas instituições de saúde do município por meio telefônico.



Na mensagem encaminhada a esta casa, como sintetizado acima, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, vetou a propositura integralmente por entender basicamente que:

- I) Invasão de Competência do Poder Executivo: O Exmo. Sr. Prefeito alegou que o projeto de lei invade a competência do Poder Executivo, que é responsável pela administração e organização dos serviços públicos, incluindo a marcação de consultas e que a legislação não deveria impor *modus operandi* ao Executivo.
- II) Violation do Princípio da Separação de Poderes: Afirmou que o projeto violava o princípio da separação de poderes, uma vez que o Legislativo não deveria intervir em questões de competência exclusiva do Executivo, como a gestão de serviços públicos.
- III) Vício de Iniciativa: Foi alegado que o projeto de lei apresenta vício de iniciativa, pois a matéria tratada nele deveria ser de competência do Poder Executivo, de acordo com a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.
- IV) Possíveis Problemas Operacionais: Levantou preocupações operacionais, como a possível sobrecarga das linhas telefônicas, a chance de erros na marcação de consultas por comunicação verbal e a falta de controle sobre a disponibilidade de horários, caso o agendamento fosse feito por telefone.
- V) Impacto nos Recursos Públicos: Ele também destacou que a implementação do agendamento telefônico demandaria investimentos significativos em infraestrutura e recursos humanos, o que poderia afetar negativamente outros aspectos do atendimento em saúde no município.

Com o devido respeito que merecem os fundamentos apresentados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal, entendo que não são procedentes as razões invocadas para vetar a proposição.

Constata-se, de início, que o conteúdo abordado está em consonância com a distribuição de atribuições prevista na Constituição, especialmente no que se refere à permissão para que os Municípios legislem sobre assuntos de interesse local, notadamente no âmbito da saúde pública e da proteção às pessoas com deficiência, complementando a legislação vigente, conforme disposto no art. 30, incisos I e II, em



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



conjunto com o art. 23, inciso II, e o art. 24, inciso XII e XIV, todos eles da Constituição Federal de 1988. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública e da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Sobre as alegações de que o Poder Legislativo invadiu a competência do Poder Executivo, a violação do princípio da separação dos poderes com o consequente vício de iniciativa, registra-se aqui que uma proposição legislativa envolve primordialmente dois elementos essenciais: I) o formal, que abrange o respeito às normas do processo legislativo, especialmente as disposições relativas à competência e à iniciativa para a elaboração de leis; II) o material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

No que concerne ao aspecto formal, vale salientar que a matéria em questão não se enquadra nas competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo listadas nos artigos 61, §1º, II, 84, III e 165 da Constituição Federal e nem aquelas listadas na Lei Orgânica. Este, é um dos fundamentos das razões de veto: o alegado vício de iniciativa legislativa. Como se sabe, existem casos da chamada iniciativa comum (por alguns chamada de concorrente), em que as proposições legislativas podem ser iniciadas pelos componentes do Executivo ou do Legislativo. Do mesmo modo, existe a possibilidade de exercício da iniciativa popular (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a Constituição estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada de exclusiva, ou reservada.

Sobre o tema, é elucidativo o artigo científico do professor João Trindade Cavalcante Filho (**LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS** - Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal¹), do qual extrai-se o seguinte trecho:

(...)

Dentro do **esquema tradicional de separação de poderes, sequer poderia o Executivo propor projetos de lei** (4). É por isso que Montesquieu já sustentava ser lícito ao Chefe do Executivo exercer a faculdade de impedir (vetar), mas não a faculdade de estatuir (propor) (5).

Todavia, as Constituições brasileiras tradicionalmente não só atribuem ao Chefe de Governo a possibilidade de propor projetos de lei,

¹ Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>)



como também lhe conferem a exclusividade dessa iniciativa, em alguns casos.

(4) Exemplo de ordenamento que segue à risca esse mandamento, negando qualquer iniciativa formal ao Executivo, é a Constituição dos Estados Unidos da América (Art. 1º, Seção nº 7).

(5) MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leônicio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982, pp. 192-193.

Apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os poderes. **Procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.**

Nessa linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que: O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (9).

(9) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional (10).

(10) MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Daniel Sarmento, em posição parcialmente idêntica, afirma que, em se tratando de políticas públicas, os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área (11).

11 SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros ÉticoJurídicos. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>. Acesso em: 16.1.2013.

Discordamos, contudo, do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento ad terrorem. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de voto, sempre à disposição do Presidente, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V).

Vale lembrar, ainda, que, mesmo que a iniciativa seja atribuída exclusivamente ao PR, o Congresso Nacional ainda tem a prerrogativa de emendar o projeto (atendidas apenas as limitações do art. 63 da CF), o que desmistifica o temor de que o Legislativo produza leis absurdas, acerca desse tema. Por outro lado, a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Congresso Nacional, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



forma restritiva (12). Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva (13). **Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que: 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 (14).**

(12) Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e seguintes.

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

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

(Destaques inseridos).

A Lei Orgânica Municipal acompanha esta premissa, por óbvio, de que é lícito aos poderes Executivo e Legislativo possuírem rol taxativo de matérias cuja iniciativa seja privativa deste ou daquele:

Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - da Mesa da Câmara, formalizada por meio de projeto de resolução:

- a) o regulamento geral, que disporá sobre a organização da Secretaria da Câmara, seu funcionamento e sua polícia, a criação, transformação ou extinção de cargo, emprego e função, o regime jurídico dos seus servidores e a fixação da respectiva remuneração;
- b) a autorização para o Prefeito ausentar-se do Município;
- c) O Orçamento da Câmara Municipal para o exercício seguinte.

II - do Prefeito:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da guarda municipal;
- b) a criação de cargo e função públicos da Administração e afixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;
- c) o regime jurídico dos servidores públicos, incluídos o provimento de cargo, a estabilidade e a aposentadoria;
- d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria e/ ou Departamento Municipal;
- e) a organização da Guarda Municipal e dos demais órgãos da administração pública;
- f) os planos plurianuais;



- g) as diretrizes orçamentárias;
 - h) os orçamentos anuais;
 - i) a matéria tributária que implique redução da receita pública.
- (Destaque inserido).**

Considerando o objeto do projeto de lei ora analisado é imprescindível citar, ademais, que dentre as atribuições privativas do Prefeito Municipal está:

Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XI - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a **atividade do Poder Executivo;**

(...)

(Destaque inserido).

Portanto, a prerrogativa de iniciar leis pertence ao Poder Legislativo, a menos que a Constituição Federal e a Lei Orgânica estabeleçam exceções específicas. Essas exceções são restritas e devem ser interpretadas de forma rigorosa, ou seja, não devem abranger mais do que o que a Constituição e a Lei Orgânica Municipal determinem.

A questão a ser verificada então é se a proposição legislativa, que dispõe sobre o agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e para pessoas com deficiência já cadastrados nas unidades de saúde do Município de Bom Despacho e dá outras providências, ofende o poder privativo do Exmo. Sr. Prefeito de dispor sobre a organização administrativa e a atividade do Poder Executivo.

A resposta, claramente é negativa. Inexiste qualquer impedimento para que a Câmara Municipal detenha a iniciativa para legislar sobre esse tema. A propositura não causa qualquer interferência no funcionamento de órgãos da Administração Pública Municipal, não cria órgãos, não modifica a estrutura administrativa e não interfere nas atribuições do Poder Executivo de forma a comprometer seu funcionamento.

O vereador Vinícius Pedro, que atuou como relator do Projeto de Lei nº 29/2023 na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Bom Despacho, apresentou em seu parecer (fls. 05/08) argumentações sólidas que refutam completamente as alegações do Chefe do Poder Executivo. Nesse contexto, segue transscrito trecho do entendimento do relator para melhor elucidação:



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



O Tribunal de Justiça de São Paulo já enfrentou a matéria mais de uma vez. O entendimento mais recente manifestado segue abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI N° 5.051, DE 26 DE ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉAGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS MÉDICAS DEIDOSOS, DEFICIENTES E PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL EMATERIAL INEXISTÊNCIA TEMA N° 917 DO STF AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. Não usurpa competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Tema nº 917 do STF.
2. Previsão legal de agendamento telefônico de consultas médicas a parcela dos municípios não configura ingerência na Administração Pública. Precedentes. Medida que privilegia o princípio da eficiência, simplifica e reduz filas no atendimento, além de assegurar tratamento digno e condizente com a condição apresentada pelos pacientes beneficiados.
3. Ampliação das modalidades de agendamento que não implica necessariamente no aumento de despesas públicas, senão na racionalização dos recursos destinados à prestação dos serviços. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.

(TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo N° 2113909-54.2021.8.26.0000. 27/04/2022. Relator: Décio Notarangeli).

O projeto em análise não cria cargos e não altera a estrutura ou atribuições dos órgãos do Poder Executivo. Ademais, não traz diretamente nenhum aumento de despesas, uma vez que a Prefeitura Municipal de Bom Despacho poderá utilizar a estrutura já existente para o seu cumprimento.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



Nos termos do artigo 4º da Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) em 17 de junho de 2009, todas as pessoas têm direito ao atendimento humanizado livre de qualquer restrição em virtude de idade ou deficiência, dentre outros. E deve ser garantida a opção de marcação de atendimento por telefone para pessoas com dificuldade de locomoção. Segue a transcrição do trecho correspondente da norma:

Art. 4º Toda pessoa tem direito ao **atendimento humanizado** e acolhedor, realizado por profissionais qualificados, em ambiente limpo, confortável e acessível a todos.

Parágrafo único. É direito da pessoa, na rede de serviços de saúde, ter atendimento humanizado, acolhedor, **livre de qualquer** discriminação, **restrição** ou negação **em virtude de idade**, raça, cor, etnia, religião, orientação sexual, identidade de gênero, condições econômicas ou sociais, estado de saúde, de anomalia, patologia ou **deficiência**, garantindo-lhe:

(…)

XIII – a opção de marcação de atendimento por telefone para pessoas com dificuldade de locomoção;
(Grifei)²

Conforme observado, assegurar a disponibilização de agendamento de atendimento telefônico para determinados beneficiários do Sistema Único de Saúde (SUS) é um dever da Administração, e o Poder Executivo Municipal já é obrigado dispor da infraestrutura para tanto, sob pena de configurar restrição a atendimento. O Projeto de Lei em análise tem como finalidade tão somente aprimorar a regulamentação desse direito e estendê-lo a todos os pacientes idosos e pessoas com deficiência. Portanto, conforme citado, sua aprovação não resultará em aumento de despesas.

² Disponível na biblioteca virtual em saúde do Ministério da Saúde em:
https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartas_direitos_usuarios_saude_3ed.pdf



O Projeto de Lei em análise não cuida, como quer fazer crer o Exmo. Prefeito, de proposta que objetiva organizar ou gerenciar a atividade do Poder Executivo e nem mesmo modifica procedimentos atinentes à organização interna e administrativa.

Sob o prisma material, constata-se que o teor da proposta não conflita com nenhum dispositivo da Constituição Federal. Seu objeto consiste na salvaguarda de direitos sociais fundamentais consagrados no texto constitucional. Como já mencionado, é incumbência compartilhada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela saúde e assistência pública e pela proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Neste contexto, deparamo-nos então com os dois argumentos finais apresentados pelo Exmo. Sr. Prefeito: os possíveis problemas operacionais que a proposta poderia acarretar; o impacto nos recursos públicos, com potencial prejuízo para outras áreas prioritárias da saúde municipal.

Ao argumentar que a proposta "*em vez de favorecer medidas verdadeiramente benéficas para o interesse público, apenas acrescenta mais uma responsabilidade ao Poder Público, que precisará designar servidores para viabilizar o cumprimento da obrigação ou até mesmo contratar, com custos significativos, os serviços relacionados ao desenvolvimento e operação da tecnologia, sem qualquer indicativo de sua eficácia no contexto proposto*", o Chefe do Executivo Municipal desconsidera o fato de que o cumprimento da norma não deveria resultar em um aumento de despesas, conforme já enfatizado. A infraestrutura necessária para a implementação dessa medida já deveria estar disponível no âmbito municipal, uma vez que se trata de serviços que o SUS já deveria estar oferecendo. Assim, esta alegação não se sustenta como motivo suficiente para a sua constitucionalidade, de acordo com a jurisprudência consolidada do STF.

Ademais, com relação à alegação de que o Projeto de Lei culmina em aumento de despesas é importante trazer o entendimento do STF cuja decisão em repercussão geral definiu a tese 917. O trecho central da decisão segue transscrito a seguir:

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 Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG
Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG
Tel. (37)3521 2280 - E-mail: procuradoria@camarabd.mg.gov.br



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.

(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-

Por fim, sobre o fato de que já existe na atenção primária (UBS) a marcação de consultas de pacientes domiciliados e/ou acamados, a qual é feita pelos Agentes Comunitários de Saúde ou por algum responsável que pode realizar a marcação presencialmente, verifica-se que os serviços se complementam.

Vê-se, portanto, que não procedem as razões de veto invocadas pelo Chefe do Poder Executivo, não havendo constitucionalidade, ilegalidade, vício de iniciativa e violação da separação dos poderes na Proposição de Lei n.º 29/2023, não podendo assim, sob o aspecto jurídico, ser mantido o voto em exame.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria opina, do ponto de vista estritamente jurídico, pela derrubada do voto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho, 25 de setembro de 2023.

RITA ALESSANDRA QUIRINO
OAB/MG 75879
ASSESSORA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL