



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## PROCURADORIA LEGISLATIVA

**Autos do Procedimento Legislativo: 2315/2021 (Veto Total n.º 04/2021)**

**Interessado:** Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

**Assunto:** Veto Total n.º 04/2021 ao Projeto de Lei n.º 45/2021 (Processo Legislativo n.º 2315/2021) que dispõe sobre a divulgação dos direitos da pessoa portadora de câncer neste município, e dá outras providências.

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI MUNICIPAL. VETO TOTAL. POSSIBILIDADE DE REJEIÇÃO PARCIAL DE VETO. COMPETÊNCIA DO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL PARA MANUTENÇÃO OU REJEIÇÃO DO VETO.**

### **1. DO RELATÓRIO.**

Trata-se de solicitação do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquetuba/SP para que esta Procuradoria Legislativa elabore parecer jurídico acerca de **Veto Total n.º 04/2021 ao Projeto de Lei n.º 45/2021 (Processo Legislativo n.º 2315/2021)** que dispõe sobre a divulgação dos direitos da pessoa portadora de câncer neste município, e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

## 2. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:

Quer se utilize a expressão “princípio da juridicidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação *preliminar do caso*.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

### 3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Por meio do **Veto Total n.º 04/2021 ao Projeto de Lei n.º 45/2021 (Processo Legislativo n.º 2315/2021)** que dispõe sobre a divulgação dos direitos da pessoa portadora de câncer neste município, e dá outras providências, o Prefeito Municipal, **Exmo. Sr. Eduardo Boigues Queroz**, usando da faculdade que lhe confere o art. 59, da Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP, **vetou totalmente o projeto normativo**, o qual retornou a esta Casa de Leis para ser novamente apreciado, desta feita face aos argumentos empregados pelo senhor Prefeito Municipal para a interposição do veto.

**Em análise ao Procedimento Legislativo n.º 2315/2021, nota-se a ausência de parecer jurídico da Procuradoria Legislativa. Neste sentido, a falta de manifestação jurídica acerca da propositura normativa prejudicou a apreciação por parte do Chefe do Poder Executivo.**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

A norma impugnada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração e, ademais, não gera despesa pública.

Com efeito, o projeto normativo objeto de veto não ventila em seu conteúdo a disciplina da organização e do funcionamento da Administração Pública ou de serviço público, nem a atribuição de órgãos do Poder Executivo ou atos da gestão ordinária.

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

“a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

“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” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (RT 866/112).

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Tampouco se capta competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O art. 47, da Constituição do Estado de São Paulo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo, o que não ocorre no texto em análise.

O Município tem competência normativa suplementar em matéria de saúde, no tocante à disciplina dessa atividade em seu âmbito, desde que não contrarie a legislação federal ou estadual expedida na seara da competência



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

normativa concorrente (não cumulativa) entre União e Estado, na presença de interesse local.

Observa-se, portanto, à exceção do **art. 6º**, do **Projeto de Lei n.º 45/2021**, o projeto normativo não possui vício de inconstitucionalidade.

Por fim, ao analisarmos a matéria, constatamos que cabe ao Plenário desta Casa de Leis apreciar o veto, seja pela rejeição, seja pela manutenção.

## 4. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Legislativa **OPINA** pela constitucionalidade do **Projeto de Lei n.º 45/2021, excetuando-se o art. 6º**, e **RECOMENDA** ao Plenário desta Casa de Leis a rejeição parcial do Veto Total n.º 04/2021, tendo em vista que os fundamentos jurídicos apontados pelo Chefe do Poder Executivo destoam de recente decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos do **Recurso Extraordinário n.º 1.256.172/SP**, que declarou constitucional a Lei n.º 5.479/2019, do Município de Taubaté/SP, cuja ementa do julgado transcrevemos a seguir:

**RE 1256172**

Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA

Julgamento: 27/02/2020

Publicação: 02/03/2020

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL N. 5.479/2019, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DE LISTAGENS DE PACIENTES QUE**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**AGUARDAM CONSULTAS COM MÉDICOS ESPECIALISTAS, EXAMES E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR INEXISTENTE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.**

Encaminhe-se este procedimento legislativo para o Plenário da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP, na forma do Art. 101, inciso II, do Regimento Interno (Resolução n.º 02, de 26 de fevereiro de 1992), para que decida pela rejeição ou manutenção do veto.

É o parecer, lavrado em **7 (sete) laudas** e em **2 (duas) vias**, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquecetuba/SP, 20 de setembro de 2021.

**YURI RAMON DE ARAÚJO**  
**Procurador Legislativo**