

PARECER Nº 81, DE 2023
DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
AO VETO TOTAL DO PROJETO DE LEI Nº 09, DE 2023.

Parecer: Veto Total ao Projeto de Lei nº 009/2023, de autoria do Vereador Rutinaldo Bastos
Autoria: Poder Executivo

EMENTA: Análise do veto ao Projeto de Lei que dispõe sobre o transporte gratuito em ônibus municipal para mulheres com gravidez de alto risco. Inobservância do art. 34, parte final dos §§1º e 2º da Lei Orgânica de Itanhaém. Intempestividade de comunicação à Câmara quanto ao veto. Prejudicial. Sanção tácita – Competência do Presidente da Câmara. Inteligência do art. 21, V, da LOM. No mérito, projeto de acordo com a tese 917, do STF.

1. BREVE RELATÓRIO

Trata-se de análise quanto ao veto total ao Projeto de Lei nº 09/2023, de autoria do vereador Rutinaldo Bastos, que “Dispõe sobre o transporte gratuito em ônibus municipal para mulheres grávidas, nas condições que estabelece”.

A proposta visa a acrescentar nos anais legislativos lei que autoriza o transporte gratuito de mulheres grávidas em situação de vulnerabilidade social, que apresentem gravidez de alto risco à sua vida e a do feto.

Referido Projeto de Lei fora protocolado, na Câmara de Vereadores, no dia 30 de janeiro de 2023, conforme pode ser visto do sistema eletrônico da Casa.



Do sistema da Câmara, consta também que, em 17 de abril de 2024, foi protocolado, pelo Departamento Parlamentar desta Casa de Leis, o ofício de nº 195/2023, do Gabinete do Prefeito, que fez referência ao processo nº 2.977/2023, que trata da imposição do veto total ao Projeto de Lei nº 09/2023, sustentando que a matéria ali versada “se insere na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes à interferência de outro poder (art. 47, II e IX da Constituição Paulista), pois privativas do Chefe do Poder Executivo”.

O processo do Projeto de Lei, sob análise, constam: 1) o texto do Projeto Lei nº 009/2023; 2) o Termo de Justificativa; 3) Ofício GP nº 195/2023, encaminhando o veto do Poder Executivo.

Consta, ainda, que o Projeto de Lei nº 009/2023, de autoria do vereador Rutinaldo Bastos, passou pelos trâmites legais estabelecidos no Regimento Interno, pelo juízo de admissibilidade desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação sendo, em seguida, submetido ao Plenário da Câmara Municipal, quando foi aprovado por unanimidade, recebendo o autógrafo nº 010/2023.

2. DA INTEMPESTIVIDADE DO VETO

Trata-se de veto total ao Projeto de Lei aprovado em sessão plenária da Câmara Municipal, em 30 de março de 2023, que recebeu voto favorável de todos os vereadores e que, sendo submetido ao Chefe do Poder Executivo, este não aquiesceu quanto à conversão do projeto em lei, citando como fundamento, em outros, infringência ao art. 47, II e IX da Constituição Estadual, senão vejamos:

Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

IX - prestar contas da administração do Estado à Assembleia Legislativa, na forma desta Constituição;

Com efeito, não há o que considerar neste item, pois, s.m.j. e respeitosamente, a fundamentação ora apreciada nada diz além do que é de sabença geral.

Por outro lado, a decisão do Chefe do Poder Executivo observa o *caput* do art. 34, e conseqüentemente, do art. 50, IV, ambos da Lei Orgânica do Município, pois



não há registro de comunicação do veto no prazo de 48 horas contados do momento do veto, não há nem mesmo anotação de hora de veto, como manda o citado dispositivo de lei, a saber:

Art. 34. Aprovado o projeto de lei será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo o promulgará.

§ 1º O Prefeito considerando o projeto, no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, *vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze (15) dias úteis contados da data do recebimento e comunicará dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.* (Destacamos).

Como se vê dos documentos no processo eletrônico, o Projeto de Lei nº 09/2023 foi aprovado em 20/03/2023; já o ofício GP nº 195/2023 foi protocolado na Câmara de Vereadores em 14 de abril de 2023, lido em Plenário dia 24/04/2023, sendo que o referido ofício de Sua Excelência data de 13 de abril de 2023, que seria a data do veto. Mas a que horas ocorreu o veto? No sistema da Câmara não há menção ou certidão quanto a hora do recebimento do veto, nem tampouco o exato momento, em horas e minutos, em que o documento teria chegado à Câmara. No sistema eletrônico da Casa, que é o parâmetro de controle de processos e de procedimentos legislativos, não há nada certificado a viabilizar objetivamente a conferência do prazo de 48 horas estabelecido do referido artigo da LOM. Assim, estamos diante, no mínimo, de sanção tácita.

É de registrar que a esta Comissão não toca avaliar nada que não esteja no sistema de gerenciamento de processos e de procedimentos legislativos, sob pena de anularmos o controle quanto aos prazos materiais que a Lei Orgânica do Município estabelece para o Executivo.

De outra parte, se é fato que para os vereadores nada pode existir senão nos autos eletrônicos do sistema, por que ao Executivo se admitiria regra diversa?

O que não está no sistema de controle auditável, não está no mundo. Logo, no sistema eletrônico da Câmara, consta que o protocolo do ofício com o veto ocorreu no dia 17 de abril de 2023 e, portanto, fora do prazo estabelecido pela Lei Orgânica do Município, e sem qualquer documento que ateste a hora em que o veto foi produzido.

Diante disso, é de aplicar o que dispõe o art. 21, V da Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Art. 21. Dentre outras atribuições, compete ao Presidente da Câmara:

V - promulgar as leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pelo Plenário; (g.n.)

Ainda, na lição de Hely Lopes Meirelles, “sanção promulgação são atos finais do processo legislativo pelos quais se completa a formação da lei, do decreto legislativo e da resolução do Plenário. São atos políticos e indelegáveis, de prática



privativa do Chefe do Poder Executivo (sanção) ou deste e do presidente da Câmara (promulgação)”¹.

Nesta toada, em sequência, se extrai que “sanção é a aprovação pelo Executivo do projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo. Pode ser expressa ou tácita: é *expressa* quando o prefeito a declara; é *tácita* quando deixa transcorrer o prazo sem opor veto à proposição que lhe é enviada pela Câmara. Para isso se diz que a lei é um ato complexo, uma vez que depende de aprovação do Legislativo e sanção do Executivo. Após a sanção segue-se a promulgação, como estágio sucessivo e imediato no procedimento complexo de formação da lei”².

Aqui, é fato que o Chefe do Poder Executivo deixou transcorrer o prazo legal de 15 dias úteis sem se manifestar quanto ao Projeto de Lei, configurando a chamada sanção tácita, proveniente do silêncio. Nesse caso, a referida autoridade deveria promulgar a lei em até 48 horas, o que não se observou no caso concreto.

Logo, se o Presidente da República, o Governador do Estado ou o Prefeito Municipal não veta determinado projeto de lei no prazo de 15 dias úteis, isso significa que o projeto foi sancionado e se converteu em norma jurídica. Fica apenas dependendo de ato posterior para ter eficácia, a saber, a promulgação publicada.

Neste ponto, é de trazer à colação o ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, sobre a sanção tácita³:

É tácita, quando o Presidente deixa escoar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 66, § 3º). A ausência de sanção no prazo constitucional de modo algum faz caducar o projeto, mas o torna lei, perfeita e acabada, porque é forma silente de sanção.

Posicionamento semelhante encontra-se na doutrina do jurista Pontes de Miranda, que, ao examinar o assunto, assim se manifestara⁴:

A sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo de vontade. Se deixou de vetar, sancionou. Se não promulga a lei, pois que lei já é, seguem-se a promulgação e a publicação, que é ato posterior à existência da lei.

Outro grande intérprete do Direito Constitucional, J.J. Gomes Canotilho, ensinava que⁵:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed., atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 703.

² *Ibidem*.

³ GONÇALVES FILHO, Manoel. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª ed., São Paulo : Saraiva, 1993, p. 169

⁴ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição*. 2ª ed. São Paulo: RT, 1970, v. 3, p. 191

⁵ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra, 2017, p.1.149



Como ponto de orientação, guia de discussão e fator hermenêutico de decisão, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex: princípio do estado de direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio da autonomia regional e local). Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.

Portanto, aqui, é fácil concluir que, sendo intempestivo o veto, de rigor a promulgação pela Presidência da Câmara, na forma do que diz a Lei Orgânica do Município.

3. DA CONSTITUCIONALIDADE

Como já amplamente discutido, o Projeto de Lei sob análise visa a autorizar o Poder Executivo a custear o pagamento de passagens de ônibus municipal às mulheres grávidas em situação de alto risco e socialmente vulneráveis que tenham necessidade de se deslocar com a finalidade de realizar tratamento médico, exames pré-natais, pós-parto e hospitalização.

A respeito do tema, a Constituição Federal e a Constituição Estadual garantem a inviolabilidade do direito à vida, à proteção à maternidade e que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que objetivam redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, conforme se mostrará abaixo.

Compete ao Município, nos termos do art. 30, incisos I, da Constituição Federal. “legislar sobre assuntos de interesse local”.

A Constituição do Estado de São Paulo, por seu turno, no art. 223, diz:

Compete ao Sistema Único de Saúde, nos termos da lei, além de outras atribuições:

- I - a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante, especialmente, ações referentes à:
(...)
- e) saúde da mulher;
- f) saúde da criança e do adolescente;



Ainda, a Lei Federal nº 11.634, de 2007, determina que toda gestante assistida pelo SUS tem direito ao conhecimento e à vinculação prévia à maternidade na qual será realizado seu parto e à maternidade na qual ela será atendida, nos casos de intercorrência pré-natal.

O atendimento prioritário à gestante e para lactante em hospitais, órgãos e empresas públicas e em bancos é garantido pela Lei Federal nº 10.048/2000, assim como pelo Decreto Federal nº 5.296, de 2004.

Outro marco nos direitos da gestante é a Portaria nº 569, de 1º de junho de 2000, do Ministério da Saúde, que instituiu o Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento, no âmbito do SUS.

A norma traz diversas determinações com relação aos direitos da gestante como, por exemplo, o direito ao acesso a atendimento digno e de qualidade no decorrer da gestação, parto e puerpério, a realização de, no mínimo, seis consultas de acompanhamento pré-natal, sendo, preferencialmente, uma no primeiro trimestre, duas no segundo e três no terceiro trimestre da gestação.

A Portaria determina, também, que receber com dignidade a mulher e o recém-nascido é uma obrigação das unidades.

Em conclusão neste tópico, é de registrar que a Lei Federal nº 11.108, de 2005, garante que a parturiente tem o direito de indicar um acompanhante durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato. Essa lei foi regulamentada pela Portaria nº 2.418, de 02 de dezembro de 2005, do Ministério da Saúde. Deste modo, como qualquer situação de urgência, nenhum hospital, maternidade ou casa de parto pode recusar um atendimento de parto.

3.1. Da Competência Legislativa

A Lei Orgânica Municipal diz no art. 22, I, que cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente, para legislar sobre assuntos de interesse local.

No que se refere à via adequada no processo legislativo municipal, é de se afirmar que a matéria versada não pertence somente à iniciativa do Poder Executivo, e sequer guarda relação com o rol do art. 24, § 2º, da Constituição paulista, inexistindo, por esse aspecto, qualquer inconstitucionalidade a ser declarada em razão do impulso parlamentar dado ao projeto.



De outro lado, não há, também, violação ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

A Constituição Federal atribuiu competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tanto ao Poder Executivo como ao Poder Legislativo.

A propósito, a Constituição do Estado de São Paulo prescreve iniciativa privativa do Chefe do Executivo para leis que tratem, em síntese, sobre: cargos, funções e empregos públicos na administração direta e indireta e sua remuneração; criação e extinção de órgãos na administração pública; regime jurídico dos servidores públicos (cf. art.24, §2º, n. 1 a 6 da Constituição Estadual). Reitera a Carta paulista, em linhas gerais, as limitações contidas no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal.

O princípio da independência e harmonia entre os Poderes, adotado expressamente no ordenamento constitucional brasileiro, não coloca o Executivo em posição de preeminência, e o Legislativo em situação de mera coadjuvação. É indispensável vislumbrar na proporcionalidade de forças as opções políticas do Estado, estas decorrentes do sistema de separação associado aos freios e contrapesos que Executivo e Legislativo, atuando em suas respectivas esferas de atribuição, possuem a mesma relevância política.

Em linhas gerais, é de ver que o Projeto de Lei nº 09/2023, aprovado em plenário da Câmara, por unanimidade, não confronta o disposto no art. 125, da Lei Orgânica Municipal, que diz: “Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será executada sem que dela conste a indicação do recurso para atendimento do correspondente encargo”.

Mais, não é possível vetar o Projeto de Lei com amparo no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, utilizando-o este documento normativo fundamental como entrave ao regular desenvolvimento do processo legislativo, tendo em vista que o STF, em decisão de repercussão geral, definiu a tese 917, fixando que:

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).

Assim como o Executivo não sofre indevida interferência em sua primacial função de administrar (planejamento, direção, organização e execução das atividades da administração), o Legislativo não deve ver minimizada sua atividade de legislar. Afinal, em última análise, nosso regime democrático é representativo, e o Poder Legislativo, em sede de elaboração legislativa, reflete a própria voz da soberana vontade popular.



Por fim, a Constituição Federal e a Constituição Estadual garantem a inviolabilidade do direito à vida, à proteção à maternidade e que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, mediante políticas sociais e econômicas que objetivam redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, ou seja, tudo que está presente no Projeto de Lei em questão.

4. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, sob a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o **veto** ao Projeto de Lei nº 009/2023 deve ser **REJEITADO**, caso superada pela Presidência a questão prejudicial quanto à intempestividade da comunicação do veto e de suas razões, observando-se o que dispõem o Regimento Interno, a Lei Orgânica Municipal, a Constituição do Estado de São Paulo e a Constituição Federal.

É como votamos.

Sala das Comissões, em 04 de maio de 2023.

WILSON OLIVEIRA SANTOS

Presidente

RUTINALDO BASTOS

Vice-Presidente

JOSÉ ROBERTO PEREIRA DO NASCIMENTO

Membro

