



Proposição: PLEI - Projeto de Lei (Veto Total)
Número: 000406/2025
Processo: 11060-00 2025
Autoria: Kátia Franco
Ementa: Dispõe sobre a inclusão do Médico-Veterinário da Família na Equipe Multiprofissional na Atenção Primária à Saúde (eMulti), no âmbito do Município de Juiz de Fora, e dá outras providências.

Parecer Jefferson Da Silva Januário - Comissão Especial de Veto

I - RELATÓRIO

Trata-se do veto integral aposto pela Sra. Prefeita Municipal ao Projeto de Lei nº 000406/2025, que "dispõe sobre a inclusão do Médico-Veterinário da Família na Equipe Multiprofissional na Atenção Primária à Saúde (eMulti), no âmbito do Município de Juiz de Fora, e dá outras providências".

A proposição, de autoria da Vereadora Kátia Franco, institui a inclusão do Médico-Veterinário da Família na eMulti, como integrante da Estratégia de Saúde da Família (ESF).

A Diretoria Jurídica desta Casa, no Parecer nº 409/2025, reconheceu a competência municipal para legislar sobre o tema, mas concluiu pela inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto por vício de iniciativa, ao fundamento de que a proposição parlamentar invadiria a competência privativa da Chefe do Executivo para dispor sobre estrutura de equipes de saúde, criação de funções e responsabilidades de agentes públicos (art. 61, §1º, II, "c", da CF, por simetria, e art. 36, I, da Lei Orgânica do Município).

Por seu turno, a Chefe do Poder Executivo vetou integralmente a proposição (art. 66, §1º, da CF; art. 39 da LOM/JF), com os seguintes fundamentos: (i) vício de iniciativa formal por usurpação de competência privativa, pois a proposição "não se restringiu a estabelecer diretrizes abstratas de políticas públicas, mas avançou sobre a gestão administrativa ao impor compulsoriamente a inclusão de categoria profissional específica no quadro de equipes operacionais do SUS local, fixando atribuições executivas concretas, rotinas de visitas domiciliares e encargos diretos a órgãos da Administração"; (ii) invocação do Tema 917 da repercussão geral do STF, que supostamente vedaria ao Legislativo "deflagrar atos que interfiram na estrutura, na organização funcional e no regime de atribuições dos órgãos do Executivo"; (iii) ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em desconformidade com o art. 113 do ADCT, por se cuidar de despesa continuada obrigatória de pessoal e infraestrutura; e a inviabilidade de veto parcial por razões de técnica legislativa.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A princípio, este vereador entende que, além dos aspectos constitucionais, legais e regimentais, deve ser examinada especificamente a compatibilidade da proposição com a organização do Sistema Único de Saúde e com a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, notadamente o Tema 917 da repercussão geral, diretamente invocado nas razões de veto.

Não há dúvida quanto à competência municipal para legislar sobre saúde como interesse local. O art. 30, I, da Constituição Federal confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, e o art. 171, I, da Constituição Estadual reproduz a norma, inserindo-se a atenção primária à saúde na competência administrativa comum prevista no art. 23, II, e no art. 30,



VII, da Constituição Federal. Nesse ponto, não há reparo às razões de veto, que reconhecem expressamente a "relevância social" da proposta.

A controvérsia concentra-se, portanto, nos vícios formais invocados. A iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, da CF, aplicável aos Municípios por simetria; art. 36, I, da LOM/JF) alcança, no que importa ao caso, a criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos e a fixação ou alteração de remuneração, bem como as normas sobre organização administrativa, estrutura e atribuições de órgãos da Administração.

O Supremo Tribunal Federal consolidou o critério material para a aplicação dessa reserva de iniciativa no Tema 917 da repercussão geral: "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". Registre-se, com a *vênia* devida, que as razões de veto apresentaram o Tema 917 de forma invertida: a tese fixada estabelece, como regra, a constitucionalidade da lei parlamentar que não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos e não discipline o regime de servidores, ainda que gere despesa. A vedação a que aludem as razões corresponde apenas à exceção da tese - e é precisamente a aplicação dessa exceção ao caso concreto, como se passa a demonstrar, que confere sustento ao veto.

Aplicado o critério material ao texto aprovado, verifica-se que o projeto não cria cargos, funções ou empregos públicos, não fixa remuneração e não altera o regime jurídico dos servidores. Esse dado, entretanto, é insuficiente para rejeitar o veto, porque a proposição, tal como redigida e aprovada, não se limitou a estabelecer diretrizes abstratas de política pública. Os arts. 1º e 3º impõem, em termos imperativos, a inclusão do profissional nas equipes operacionais do SUS local e a ele atribuem encargos executivos concretos e permanentes - rotinas de visitas domiciliares, assessoria técnica às equipes da ESF, participação em ações de vigilância - que recaem diretamente sobre órgãos da Administração municipal. Trata-se, em essência, de lei parlamentar que interfere na organização funcional e no regime de atribuições de equipes geridas pelo Executivo, hipótese que se enquadra na exceção do Tema 917 e não na regra por ele fixada. A jurisprudência do Supremo vem reconhecendo, de forma reiterada, a inconstitucionalidade formal de leis municipais de iniciativa parlamentar que interfiram na gestão administrativa, na organização de órgãos e na atribuição de funções executivas, inclusive em matéria de políticas públicas setoriais - orientação que dá supedâneo, no caso, à tese do Executivo.

A isso acresce um dado de especial densidade. A eMulti é política nacional do Sistema Único de Saúde, instituída e regulada pela União por meio da Portaria GM/MS nº 635, de 22 de maio de 2023, do Ministério da Saúde, que define composição, modalidades e incentivo financeiro federal de implantação e custeio. A organização do SUS é estruturada em rede nacional, com diretrizes e normas editadas pela União, cabendo ao Município aderir e executar as políticas federais - não "instituir" a inclusão de categoria profissional em equipe cuja composição e financiamento são definidos por norma federal. A lei municipal, ao pretender impor a inclusão do Médico-Veterinário da Família na eMulti, não apenas invade a gestão administrativa local, mas também desborda do campo que lhe é reservado na arquitetura federativa do SUS. Ainda que a iniciativa partisse do Executivo municipal, a matéria, tal como posta, esbarraria na competência da União para definir a composição das equipes multiprofissionais financiadas com recursos federais. Esse vício - de competência material, somado ao formal - reforça, e não enfraquece, a correção do veto.

Quanto ao art. 113 do ADCT, o Supremo Tribunal Federal firmou que a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro se aplica a todos os entes federativos e que sua ausência configura vício formal de inconstitucionalidade (ADI 5.816/DF e precedentes da mesma linhagem). A incidência do dispositivo pressupõe proposição que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita. No caso, a leitura que o próprio texto aprovado autoriza - a da inclusão impositiva de profissional em equipes de atenção primária - gera despesa continuada de pessoal e infraestrutura, na forma de despesa obrigatória de caráter continuado. A mera referência genérica do art. 6º a "dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário" não supre a exigência



constitucional de prévia estimativa, cuja ausência, no processo legislativo, inquina a norma de vício formal.

Por fim, quanto à impossibilidade de veto parcial, assiste razão ao Executivo: o vício alcança os dispositivos cardeais da proposição - aqueles que criam e delineiam o núcleo da atuação profissional nas equipes multiprofissionais -, de modo que a supressão isolada tornaria os preceitos remanescentes inócuos e desprovidos de coerência sistêmica, nos termos em que fundamentou o veto.

Diante desse quadro, este vereador entende que os fundamentos invocados nas razões de veto são, no que importa, juridicamente procedentes: o projeto, tal como aprovado, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, na medida em que impõe à Administração a inclusão de categoria profissional em equipes operacionais e a ela atribui encargos executivos permanentes, sem previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro; e adentra, ainda, campo reservado à União na organização das equipes multiprofissionais da atenção primária. A crítica formal à forma de invocação do Tema 917 nas razões de veto não é suficiente para afastar a conclusão, pois o caso concreto se enquadra na exceção da tese, e não na regra por ela estabelecida.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em relação ao veto integral oposto ao Projeto de Lei nº 000406/2025, este vereador vota pela **MANUTENÇÃO** do veto

É o parecer.

Palácio Barbosa Lima, 5 de outubro de 2026.

Jefferson Da Silva Januário
Vereador Negro Bússola - PV

