



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA
GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 59, de 15 de junho de 2026

AUTÓGRAFO Nº 79, de 26 de maio de 2026

Senhor Presidente,

Com fundamento no inciso IV, do artigo 56, da Lei Orgânica do Município, comunico a Vossa Excelência e a esta Augusta Casa que veto totalmente o Projeto de Lei nº 40/2026 que “Institui o programa Municipal de Saúde Visual e garante a oferta gratuita de óculos de grau para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica no Município”, com fundamento nos aspectos jurídicos, a seguir exposto:

Da competência legislativa municipal em matéria de saúde pública

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 40/2026 relaciona-se à saúde pública, assistência à população vulnerável e eventual organização de política municipal voltada à saúde visual.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, inciso II, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública.

O art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, por sua vez, atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Também se deve considerar o art. 196 da Constituição Federal, segundo o qual 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, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O art. 198 da Constituição Federal prevê que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo sistema único organizado de acordo com diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

Dessa forma, não há, em abstrato, incompetência do Município para tratar de matéria relacionada à saúde visual ou à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O tema possui relevância social e, sob o aspecto material amplo, insere-se no âmbito das políticas públicas de saúde, assistência e promoção da dignidade da pessoa humana.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA GABINETE DO PREFEITO

Da iniciativa parlamentar e do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal

A análise contemporânea da iniciativa legislativa parlamentar em matéria de políticas públicas deve observar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da Repercussão Geral.

No julgamento do RE nº 878.911/RJ, o STF fixou orientação no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos.

Assim, a simples circunstância de o projeto ser de iniciativa parlamentar e versar sobre política pública não conduz, automaticamente, à inconstitucionalidade formal.

Também não basta afirmar genericamente que há criação de despesa para concluir pela existência de vício de iniciativa.

No caso concreto, o Projeto de Lei nº 40/2026 não cria cargos, empregos ou funções públicas, não altera o regime jurídico de servidores, não modifica a estrutura administrativa do Poder Executivo e não define diretamente atribuições de órgãos da Administração Municipal.

Desse modo, sob o prisma estrito da iniciativa legislativa, não se identifica vício formal autônomo capaz de justificar, por si só, o veto.

Todavia, a superação da tese de vício formal de iniciativa não encerra a análise de constitucionalidade e legalidade do presente projeto de lei.

É necessário examinar se a proposição, em seu conteúdo, cria obrigação material concreta, despesa pública obrigatória e programa de execução continuada sem observância das exigências constitucionais e fiscais aplicáveis.

Da natureza concreta da obrigação criada pelo projeto

O projeto de lei em questão não se limita a instituir diretriz genérica, campanha educativa, data comemorativa ou ação meramente programática.

O art. 1º institui programa municipal com objetivo determinado: a oferta gratuita de óculos para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O parágrafo único do mesmo dispositivo define, de forma objetiva, o público-alvo do benefício: pessoas cuja renda mensal familiar per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo.

O art. 2º, por sua vez, condiciona o fornecimento à apresentação de laudo médico oftalmológico.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA

GABINETE DO PREFEITO

Portanto, a norma cria benefício material concreto, com destinatários determinados por critério legal e obrigação pública de fornecimento de bem específico, consistente em óculos de grau.

Trata-se, assim, de despesa pública potencialmente continuada e não meramente eventual, pois a política pública criada não se esgota em ato único, mas exige estrutura de aquisição, triagem, cadastro, controle, contratação, fornecimento e fiscalização.

Diferentemente de normas meramente autorizativas ou declaratórias, o projeto de lei em questão institui obrigação finalística de prestação material pelo Poder Público, com reflexos orçamentários, financeiros e administrativos.

Da incidência do art. 113 do ADCT

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal dispõe:

“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI nº 5.816, assentou que o art. 113 do ADCT constitui requisito adicional de validade formal das leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, aplicável a todos os entes federativos, por traduzir medida indispensável ao equilíbrio da atividade financeira do Estado.

No mesmo sentido, a jurisprudência da Suprema Corte tem reconhecido que a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro em proposição legislativa criadora de despesa obrigatória compromete a regularidade do processo legislativo.

No caso em tela, o projeto não veio acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da implementação do Programa Municipal de Saúde Visual.

A existência de emenda modificativa postergando os efeitos da lei para 1º de janeiro de 2027 demonstra preocupação com o planejamento orçamentário, mas não substitui a exigência constitucional de estimativa de impacto.

A postergação da eficácia pode permitir eventual previsão futura nas peças orçamentárias, mas não supre a ausência de estudo mínimo sobre:

- a) número estimado de beneficiários;
- b) custo médio dos óculos;
- c) frequência de concessão ou renovação do benefício;
- d) impacto anual da política pública;
- e) fonte de custeio;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA

GABINETE DO PREFEITO

f) compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual;

g) impacto nos exercícios subsequentes.

Assim, o projeto de lei apresenta vício relevante sob a perspectiva do art. 113 do ADCT.

Da Lei de Responsabilidade Fiscal

Além da exigência constitucional do art. 113 do ADCT, a Lei Complementar nº 101/2000 impõe requisitos para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

O art. 15 da LRF estabelece que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas geradas em desacordo com os arts. 16 e 17.

O art. 16, inciso I, exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

O art. 16, inciso II, exige declaração do ordenador da despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 17, por sua vez, disciplina a despesa obrigatória de caráter continuado, assim considerada aquela derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios.

A criação de programa permanente de fornecimento gratuito de óculos a pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica possui potencial enquadramento como despesa obrigatória de caráter continuado, ou, no mínimo, como expansão de ação governamental com aumento de despesa.

Nessa perspectiva, a aprovação do Projeto de Lei sem a correspondente instrução orçamentário-financeira afronta os princípios da responsabilidade fiscal, planejamento, equilíbrio das contas públicas e legalidade da despesa.

Da manifestação no âmbito da Lei Federal nº 8.080/1990

Ainda, a Lei Federal nº 8.080/1990 estabelece que as ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados de forma regionalizada e hierarquizada, observando a divisão de competências entre União, Estados e Municípios.

No âmbito da organização do SUS, cabe prioritariamente ao Município a Atenção Primária à Saúde, ao passo que procedimentos especializados e a assistência de média e alta complexidade integram redes regionalizadas de atendimento, financiadas principalmente por recursos do bloco de Média e Alta Complexidade.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA GABINETE DO PREFEITO

A dispensação de óculos corretivos não se enquadra como ação típica da Atenção Primária à Saúde, mas como procedimento vinculado à assistência especializada oftalmológica e ao financiamento MAC.

Assim, caso o Município opte pelo fornecimento dos óculos, não haverá financiamento federal, pois a medida foge do escopo da Atenção Primária, não sendo possível sequer realizar o faturamento como forma de produção.

Portanto, a execução da lei exigiria custeio com recursos próprios municipais, sem financiamento federal específico e sem possibilidade de faturamento do procedimento no âmbito ordinário da Atenção Primária.

Esse dado é fundamental.

A proposição cria obrigação pública de fornecimento de bem material, mas não indica fonte de custeio adequada nem vem acompanhada de demonstração de capacidade orçamentária para assunção integral da despesa pelo Município.

Da ausência de fonte de custeio e do risco à organização administrativa da saúde

A saúde pública municipal funciona de forma planejada, regionalizada, hierarquizada e integrada ao Sistema Único de Saúde.

Ainda que o Município possua competência para atuar em políticas públicas de saúde, a criação legislativa de novo programa de fornecimento de bens deve observar a realidade orçamentária, a pactuação interfederativa, as prioridades sanitárias, a disponibilidade de recursos e a capacidade operacional da rede.

No caso concreto, o fornecimento de óculos corretivos não está inserido no escopo financiado da Atenção Primária e que sua execução demandaria recursos municipais próprios.

Não há nos autos do processo legislativo demonstração de que a proposta tenha sido instruída

com:

- a) estudo de demanda;
- b) levantamento do número de potenciais beneficiários;
- c) custo unitário e custo global estimado;
- d) forma de aquisição;
- e) critérios de priorização;
- f) fluxo de atendimento;
- g) compatibilidade com a rede pública de oftalmologia;
- h) previsão orçamentária;
- i) fonte de custeio;



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA GABINETE DO PREFEITO

j) análise de impacto sobre outras ações de saúde.

A ausência desses elementos fragiliza a juridicidade da proposição e pode comprometer a gestão responsável da política pública de saúde.

Da inconsistência prática do art. 2º

O art. 2º do Projeto de Lei em questão estabelece que o fornecimento dos óculos ficará condicionado à apresentação de laudo médico fornecido por profissional oftalmologista especialista, sendo este de responsabilidade do beneficiário.

Embora a exigência de laudo médico seja compreensível sob a ótica do controle do benefício, a redação apresenta dificuldade prática.

A população destinatária do programa é composta por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, assim consideradas aquelas com renda familiar per capita igual ou inferior a um salário mínimo.

Ao transferir ao beneficiário a responsabilidade pela obtenção do laudo oftalmológico especializado, a norma pode criar obstáculo de acesso justamente à população que pretende proteger.

Além disso, a exigência pressupõe a existência de fluxo assistencial especializado, consulta oftalmológica e emissão de laudo, sem que o projeto discipline como tal atendimento será realizado, se pela rede própria, rede credenciada, rede regionalizada ou por iniciativa particular do beneficiário.

Essa incoerência reforça a necessidade de planejamento técnico prévio e demonstra a insuficiência da proposição legislativa para instituir, de forma juridicamente segura, programa público de fornecimento de óculos.

Da emenda modificativa e da produção de efeitos em 2027

Durante a tramitação legislativa, foi aprovada emenda modificativa alterando o art. 4º do projeto para estabelecer que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2027.

A justificativa da emenda indica a intenção de permitir ao Poder Executivo prever os recursos necessários e promover ajustes administrativos indispensáveis à execução da política pública.

A providência revela preocupação com responsabilidade fiscal e planejamento.

Contudo, como já destacado, a postergação da produção de efeitos não supre, por si só, a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT e pelos arts. 15, 16 e 17 da LRF.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA
GABINETE DO PREFEITO

A lei criadora da despesa deve nascer acompanhada da estimativa de seu impacto, não sendo suficiente remeter a solução do problema financeiro à futura elaboração orçamentária.

Da conclusão

Diante do exposto, embora se reconheça a relevância social da proposta e a legitimidade do objetivo de ampliar o acesso de pessoas vulneráveis à correção visual, o Projeto de Lei nº 40/2026 apresenta óbices jurídicos relevantes.

Não se trata, propriamente, de veto por vício formal de iniciativa, pois o Tema 917 do STF recomenda cautela na invocação genérica da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O óbice central reside na criação de benefício material concreto e de programa público com potencial despesa obrigatória e continuada, sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sem demonstração de compatibilidade com as peças orçamentárias, sem indicação de fonte de custeio, bem como quanto à ausência de financiamento federal e impossibilidade de faturamento como produção no âmbito da Atenção Primária.

Nesse cenário, a sanção poderá expor o Município a risco jurídico, fiscal e administrativo, além de criar obrigação legal sem adequada previsão orçamentária e sem prévia estruturação técnica do fluxo de atendimento.

Ante o exposto, apresento VETO INTEGRAL ao Autógrafo nº 79/2026, referente ao Projeto de Lei nº 40/2026, por contrariedade ao interesse público e por vícios de juridicidade material relacionados à ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, ausência de demonstração de compatibilidade com a legislação orçamentária e financeira, criação de despesa pública obrigatória sem observância do art. 113 do ADCT e dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, além da incompatibilidade prática quanto à forma de financiamento e execução da política proposta.

São estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar totalmente o Projeto de Lei nº 40/2026, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Reitero a Vossa Excelência os protestos do mais alto apreço e distinta consideração.

Jorge Augusto Seba
Prefeito Municipal

Excelentíssimo Senhor
DANIEL DAVID
Presidente da Câmara Municipal de
VOTUPORANGA-SP.



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: FB8C-81C6-317C-1C69

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ JORGE AUGUSTO SEBA (CPF 589.XXX.XXX-53) em 17/06/2026 08:19:28 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: AC SyngularID Multipla << AC SyngularID << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://votuporanga.1doc.com.br/verificacao/FB8C-81C6-317C-1C69>