

MENSAGEM Nº. 046/2025

À sua Excelência o Senhor
Eriko Samuel Xavier de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal do Natal

Natal, 02 de abril de 2025.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente **Projeto de Lei n.º 278/2024, de autoria do Vereador Kleber Fernandes, subscrito pelas Vereadoras Samanda Alves, Camila Araújo, Brisa Bracchi e pelos Vereadores João Batista Torres e Cleiton da Policlínica**, aprovado em sessão plenária realizada no dia 11 de março de 2025 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 13 de março de 2025, o qual visa, entre outras providências, estabelecer prioridade de cirurgia reparadora, pelo Sistema de Saúde Municipal, para mulheres vítimas de agressão, da qual resulte dano à integridade física ou à estética, por por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º, 30, incisos I e II, e 61, § 1.º, inciso II, alínea “b”, todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município de Natal na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir da análise do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal instituir prioridade no atendimento de cirurgias reparadoras, pela rede de saúde municipal, para a mulher que tenha sido vítima de agressão, da qual resulte dano à



sua integridade física ou estética, considerando-se dano físico ou estético quando a mulher passar a apresentar, em decorrência de agressão, qualquer deformidade ou deficiência em relação aos parâmetros físicos ou estéticos (art. 1.º).

Ademais, prevê que os hospitais e centros de saúde municipais, após a efetiva comprovação, por meio de laudo médico, da agressão sofrida pela mulher e da existência de danos à sua integridade, adotarão as medidas para que sejam realizados os atendimentos e procedimentos cirúrgicos necessários, devendo, ainda, informar às vítimas, no atendimento, da possibilidade de prioridade no acesso gratuito ao procedimento cirúrgico para reparação e para as providências necessárias para a sua realização (art. 2.º).

Por fim, estabelece que fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contratos e outras formas de parcerias com organismos públicos ou privados, com o intuito de viabilizar os objetivos da pretendida lei (art. 3.º).

Com efeito, não há como negar que a presente proposição legislativa possui fins bem-intencionados, vez que tem como escopo permitir que mulheres que tenham sido vítimas de agressão, da qual resulte dano à sua integridade física ou estética, possam ter prioridade na realização de cirurgias reparadoras na rede de saúde pública municipal. No entanto, tal proposição não merece prosperar em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

Como é cediço, a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde exsurge como concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, a teor do que dispõe o art. 24, inciso XII, da Constituição da República.

Não se nega, contudo, aos Municípios competência para legislar sobre o assunto, suplementando a legislação federal ou estadual, desde que a edição da lei esteja fundada na existência de interesse local, nos termos do que dispõe o art. 30, incisos I e II, também da Constituição da República.

No caso da proposição normativa ora apresentada, vê-se que a pretensão de se conceder prioridade para a realização de cirurgias reparadoras em pacientes determinados (mulheres vítimas de agressão, da qual resulte dano à sua integridade física ou estética) acaba se revelando como uma política pública de saúde que não abarca apenas o interesse local, ou seja, o interesse somente do Município de Natal. Ao contrário, tal política, acaso implementada,



implicaria na concessão de uma discriminação para mulheres vítimas de violência residentes em outras localidades, vez que o benefício de saúde não estaria disponível no âmbito de todo o país.

Ora, observa-se, assim, que o tratamento concedido às pacientes mulheres que tenham sido vítimas de agressão e que necessitem de cirurgias reparadoras em decorrência da agressão tem de ser uniforme para todas as pessoas que dele necessitem, não se justificando o tratamento prioritário concedido apenas em um Município específico, como pretende o Poder Legislativo Municipal, por meio do projeto de lei sob análise.

Além de não se enquadrar a matéria tratada nesta proposição normativa como assunto de interesse local, ferindo o disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição da República, tem-se que acaso fosse possível a esta Municipalidade legislar acerca da questão, não caberia ao Poder Legislativo fazê-lo.

Isso porque, o presente projeto de lei pretende implantar, nesta Municipalidade, ação determinada na área da saúde, no sentido de obrigar que os estabelecimentos de saúde públicos e privados concedam prioridade para a marcação de cirurgias reparadoras a pessoas determinadas (mulheres vítimas de agressão), adentrando em juízo de oportunidade e conveniência que é próprio do Poder Executivo.

É que, no momento em que o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, como ocorre na espécie, imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), violando o princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República.

Efetivamente, compete ao Executivo especialmente a função de administrar, a qual se institui por meio de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, esta proposição legislativa revela patente ingerência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam os poderes de gestão política e administrativa.

Nesses termos, pode-se dizer que há, ainda, no presente Projeto de Lei, afronta direta ao princípio fundamental da separação dos poderes, garantido no art. 2.º da Constituição



da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal), senão vejamos as respectivas redações:

Constituição Federal:

“Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Art. 29º. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

LOM:

“Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

A respeito da cláusula da reserva de administração, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou da seguinte forma, *in verbis*:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa



comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ‘ultra vires’ do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF, RE 427574 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, ‘b’, E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(...)

4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, ADI 3343, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Pleno, j. 01/09/2011, DJe 221 21/11/2011, Pub. 22/11/2011, Ement. Vol. 02630-01, p. 00001)

Por outro lado, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer



atribuições a serem implementadas diretamente pelo Executivo Municipal (concessão de prioridade na marcação de cirurgias reparadoras para mulheres vítimas de agressão), acaba por incorrer também em **inconstitucionalidade de cunho formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias.**

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a proposição sob análise, ao pretender assegurar a instituição de prioridade na marcação de cirurgias reparadoras para mulheres que tenham sido vítimas de agressão, nos hospitais e centros de saúde municipais, não tem como prescindir da atuação da Secretaria Municipal de Saúde – SMS para tanto, o que acaba por interferir na organização administrativa, bem como por criar novas despesas para esta Municipalidade, invadindo a esfera de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal.

A propósito, ensina o administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9.ª ed., p. 431)

Consoante especifica a Carta da República em seu **art. 61, § 1.º, inciso II, alínea “b”**, tem-se o seguinte:

*“Art. 61. (...)
§ 1.º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:
(...)
II – disponham sobre:
(...)
b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**”* (grifos acrescentados)

Tal disposição constitucional caracteriza-se como sendo de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, o que inclui os próprios Municípios também por força do **princípio da simetria (art. 29, caput, da CF)**. Assim, no Município de Natal, a indicação das competências privativas do Chefe do Executivo Municipal para legislar encontra



fundamento de validade nos arts. 21, inciso IX, e 39, § 1.º, ambos da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

“Art. 21. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

IX – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;

(...)

Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição.

§ 1º. É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos I, II, III, VI, VIII, IX e X, do artigo 21, desta lei.”

Especialmente acerca da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para elaborar determinados projetos de lei, os quais disponham sobre organização administrativa, colhem-se os seguintes arestos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.

1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.

2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências.

3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”
(STF, ADI 2329, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, j. 14/04/2010, DJe 116 24/06/2010, Pub. 25/06/2010, Ement. Vol. 02407-01, p. 00154)

(grifos acrescentados)



“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA.

Lei municipal, de autoria de membro do Poder Legislativo, que institui campanha de orientação e prevenção de doenças de inverno. Matéria relativa a exercício da administração direta municipal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente. (TJ/SP, ADI 685429020118260000 SP 0068542-90.2011.8.26.0000, Rel. Roberto Mac Cracken, Órgão Especial, j. 24/08/2011, Pub. 06/09/2011)
(grifos acrescidos)

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, porquanto violador das regras de competências constitucionais para legislar atribuídas aos diversos entes federativos, do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), assim como por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da sua Administração, e criação de novas despesas.

Ante o exposto, opino pelo **VETO INTEGRAL** do **Projeto de Lei n.º 278/2024**, de autoria do Vereador Kleber Fernandes, subscrito pelas Vereadoras Samanda Alves, Camila Araújo, Brisa Bracchi e pelos Vereadores João Batista Torres e Cleiton da Policlínica, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º, 30, incisos I e II, e 61, § 1.º, inciso II, alínea “b”, todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município de Natal.

Atenciosamente,

PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE

Prefeito

