



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS  
Gabinete do Prefeito

GP Nº 442/2024

Petrópolis, 04 de julho de 2024.

Senhor Presidente,

Acuso o recebimento do Ofício PRE LEG 0403/2024, com Autógrafo de Lei do Projeto de Lei CMP 7762/2021 que **"DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE NO ATENDIMENTO DE CIRURGIA PLÁSTICA REPARADORA PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS), PARA MULHERES VÍTIMAS DE AGRESSÃO DA QUAL RESULTE EM DANOS A SUA INTEGRIDADE FÍSICA OU ESTÉTICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**, de autoria do Vereador Gil Magno, aprovado em reunião realizada em 11 de junho de 2024.

Ao restituir cópia do Autógrafo de Lei, comunico que **VETEI TOTALMENTE** o referido Projeto, consoante as razões em anexo.

Na oportunidade, reitero protestos de estima e consideração.

RUBENS JOSE FRANCA  
BOMTEMPO: 00367560755  
Assinado de forma digital por RUBENS JOSE FRANCA  
BOMTEMPO:00367560755  
Dados: 2024.07.04 18:06:00 -03'00'

**RUBENS BOMTEMPO**

Prefeito

Exmo. Sr.

**VEREADOR JÚNIOR CORUJA**

DD. Presidente da Câmara Municipal





PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS  
Gabinete do Prefeito

RAZÕES DE VETO AO PROJETO DE LEI DE AUTORIA DO SENHOR VEREADOR GIL MAGNO, QUE **“DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE NO ATENDIMENTO DE CIRURGIA PLÁSTICA REPARADORA PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS), PARA MULHERES VÍTIMAS DE AGRESSÃO DA QUAL RESULTE EM DANOS A SUA INTEGRIDADE FÍSICA OU ESTÉTICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Apesar da importância da matéria de que se ocupa o referido Projeto de Lei, que **“DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE NO ATENDIMENTO DE CIRURGIA PLÁSTICA REPARADORA PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS), PARA MULHERES VÍTIMAS DE AGRESSÃO DA QUAL RESULTE EM DANOS A SUA INTEGRIDADE FÍSICA OU ESTÉTICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**, fui levado à contingência de vetá-lo em virtude de ocorrência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa e flagrante violação à Constituição Federal.

Considerando que a regulação de consultas, cirurgias, exames e procedimentos devem seguir de forma irrestrita a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde – SUS, entende-se não ser possível que a regra de prioridade, como se pretende instituir através do Autógrafo de Lei 7762/2021, seja atendida sem que haja uma instrução de uma Política Nacional, política esta que autorize os entes municipais a prioridade de regulação no caso, tendo em vista que a regulação das cirurgias seguem a Política Nacional do Sistema Único de Saúde.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

Assim, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar, ao apreciar os aspectos constitucionais, manifesta-se pelo veto total ao presente Autógrafo de Lei.

Dispõe o art. 2º da Constituição da República que: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". No mesmo sentido, é o art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Neste mesmo sentido, o art. 60, da Lei Orgânica do Município, dispõe sobre o rol de iniciativas exclusivas do Prefeito.

Sob o prisma jurídico-constitucional, a matéria tratada no autógrafo em análise encontra-se inserta na esfera de competência legislativa privativa da União art. 61, §1º, II, "b", da CF/88. Vejamos:

Constituição Federal

Art. 61. [...]

§1º 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; [...]

De fato, a despeito das nobres intenções do legislador, e do aplausível mérito da norma proposta, o autógrafo acaba interferindo diretamente na execução dos serviços prestados pela Secretaria de Saúde, veja, sem qualquer estudo de impacto financeiro e orçamentário. Neste sentido, é pacífico o entendimento da Suprema Corte de que lei de iniciativa parlamentar não poder criar atribuições, nem gerar aumento de despesas, como se percebe pelo seguinte julgado, que versava, inclusive, sobre a instituição de programa de saúde pública por meio de lei de iniciativa parlamentar:

EMENTA: Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Instituição de programa de saúde pública. Iniciativa privativa do poder executivo. Acórdão do tribunal de origem que se alinha à jurisprudência do STF. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário. (g.n.)  
(ARE 784594 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017)

Não é outro o entendimento do Eg. Tribunal de Justiça deste estado, o que se afirma com base em julgado que apreciou lei municipal de iniciativa parlamentar que instituía uma Política Pública de Saúde:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 8.927/2016 ESTABELECE DIRETRIZES DO PROGRAMA CENTRO DE PARTO NORMAL-CASA DE PARTO, PARA O ATENDIMENTO À MULHER NO PERÍODO GRAVÍDICO-PUERPERAL POLÍTICA PÚBLICA POSITIVA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

1. Projeto de Lei Municipal que acresce atribuições às Secretarias Municipais é reservado à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, afinal, se ao órgão do Executivo Municipal recairá a obrigação, nada mais razoável do que atribuir ao Chefe do Executivo a iniciativa de lei correspondente. Precedente TJES.
2. A Lei Municipal nº 8.927/2016 disciplina a organização administrativa de unidades de saúde e estabelece política pública positiva em prol do cidadão, não se limitando a versar sobre normas programáticas ou sobre direitos fundamentais de cunho negativo, que não exigem do Ente Federado uma prestação efetiva, daí porque imprópria a iniciativa legislativa do normativo por Vereador. O normativo questionado transgride o plano programático e prevê a implantação de uma Política Pública de Saúde pelo Município, além de disciplinar administrativamente como será o seu funcionamento. Ao assim proceder, há frontal violação ao art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, que define a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dirimir sobre organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo e sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) constatada.
3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (g.n.)  
(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100170001612, Relator : SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 19/04/2018, Data da Publicação no Diário: 07/05/2018)

Em julgamento mais recente (2020), que também versava sobre a ampliação das atribuições dos órgãos estaduais da saúde em decorrência de lei de iniciativa parlamentar, o STF demonstrou que seu entendimento sobre a matéria não se alterou:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente.  
(ADI 4288, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES,  
Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-  
2020 PUBLIC 13-08-2020)

Trechos do voto vencedor do E. Relator para o Acórdão, o Min. Alexandre de Moraes, no julgado acima, demonstram que embora o caso em julgamento não fosse exatamente idêntico ao objeto do autógrafo de lei em análise, foi declarado expressamente que uma lei de iniciativa parlamentar não podia conferir novas atribuições a órgão do Poder Executivo, inclusive à Secretaria de Saúde daquele estado. Confira-se:

*"[...] Da leitura da norma impugnada observa-se que o legislador paulista objetivou a criação de um programa governamental de qualificação da assistência hospitalar das Santas Casas e hospitais filantrópicos do Estado de São Paulo. Para viabilizar a instituição do referido programa, o art. 1º da lei ora analisada acabou por conferir novas atribuições à Secretaria de Saúde daquele estado. Eis o teor do dispositivo: [...]"*

*Dessa forma, é nítido que a lei em discussão, a pretexto de regulamentar uma diretriz de política pública, delimitou tarefas determinadas a cargo de órgão administrativo integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo, impactando a execução de serviços públicos de saúde. [...]"*

*A jurisprudência desta CORTE indica como critério para identificar a invasão indevida de matéria reservada ao chefe do Poder Executivo a presença de (a) aumento de despesa; ou (b) a modificação das atribuições funcionais de agentes públicos ou órgãos da Administração Pública. " (destacou-se)*

Os trechos destacados do voto supracitado falam por si. Por mais nobre que tenha sido o intento do legislador, o autógrafo em análise termina por ampliar as atribuições funcionais de agentes públicos e de órgãos da administração pública. Afinal, para cumprir o comando legal, a Secretaria Municipal de Saúde deverá, no mínimo, criar um protocolo de atendimento diferenciado para o novo grupo prioritário previsto na lei.

Nem se argumente que o autógrafo de lei apenas estabelece uma prioridade de atendimento, não chegando a criar despesas aos órgãos públicos de saúde. Como se sabe, existe uma fila de cidadãos que estão cadastrados à espera dos diversos procedimentos cirúrgicos não emergenciais disponibilizados pelo SUS. Diante desta realidade, e dos recursos materiais e humanos disponíveis, os órgãos de saúde programam-se para realizar/custear um número determinado de procedimentos, que abranja o máximo de cidadãos possível.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

Ocorre que, em não se tratando de caso de urgência/emergência médica, não seria lícito aos órgãos públicos "retirar a vez" de algum cidadão que já estivesse na fila há algum tempo. Neste cenário, para cumprir o mandamento legal, a única solução possível será o custeio/aquisição de novos procedimentos, além daqueles que já estavam previstos inicialmente.

Conclui-se, assim, que o presente autógrafo importa, direta ou indiretamente, em aumento de despesas. Tanto assim o é que a redação inicial do Projeto de Lei que originou o Autógrafo, reconhecendo que a execução da lei iria ocasionar a geração de despesas, estabelecia que: "Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias."

Ao longo da tramitação legislativa o dispositivo referido fora suprimido do Autógrafo. Isto, porém, não altera a realidade de que a execução da lei, em que pese seu relevante mérito, irá ocasionar aumento de despesas.

É oportuno ainda registrar, que a posição do STF é firme no sentido de que o vício de iniciativa não é passível de ser convalidado, nem mesmo pela sanção posterior do Chefe do Poder Executivo, como se percebe, exemplificativamente, pelos seguintes precedentes:

"[...] O sancionamento tácito do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário. Precedentes. [...]"  
(ADI 3627, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 27-11-2014 PUBLIC 28-11-2014)

"[...] A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentação da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. [...]"  
(ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

**Por fim, cabe ressaltar que a Lei Federal nº 13.239/15 já garante a oferta e a realização, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, de cirurgia plástica reparadora de sequelas de lesões causadas por atos de violência contra a mulher. Por sua vez, a Portaria Interministerial nº 331/16 regulamenta as diretrizes para a implementação deste direito no âmbito do SUS.**

Estes normativos, embora garantam de forma sólida o direito da mulher vítima de violência de receber a cirurgia plástica reparadora, não estabelecem o conceito de prioridade dissociada da urgência/emergência médica. Em sendo assim, o Autógrafo em análise poderá ocasionar insegurança jurídica, eis que os agentes públicos municipais de saúde poderão ter dúvidas quanto ao normativo a ser seguido.

Relembre-se que **o SUS é uma rede única**, com participação de todos os entes da Federação, não sendo raros os casos em que um cidadão dá entrada numa unidade de saúde de um determinado ente, mas termina sendo atendido efetivamente por unidade de saúde de ente diverso. É recomendável, assim, que todas as prioridades legais de atendimento estejam estabelecidas de modo uniforme, no regramento nacional, evitando-se conflito de normas entre os entes públicos componentes do SUS.

Assim, cristalino que a propositura incorre em flagrante vício de iniciativa, tendo em vista que a matéria deve ser tratada pelo Chefe do Poder Executivo, sendo que neste caso pelo Chefe do Poder Executivo da União.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

A proposta legislativa apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa, visto que cria atribuições e, principalmente, novas despesas ao Poder Executivo, bem como interfere diretamente nas políticas de saúde já oferecidas nacionalmente pelo Poder Executivo, interferindo na organização e funcionamento da Administração ao legislar sobre matéria de competência privativa, ferindo o Princípio da Separação e Harmonia dos Poderes.

Isso porque o projeto apresentado interfere diretamente nas atribuições da Secretaria de Saúde e na rotina de atendimento, bem como cria despesas para o Poder Executivo, tendo em vista que são necessários recursos financeiros e uma fonte de origem dos recursos para o custeio das despesas pretendidas.

Também não foi feito nenhum estudo de impacto financeiro e orçamentário, ferindo, inclusive, a autonomia dos entes federativos prevista no art. 18 da Carta Política.

Cabe destacar, ainda que a Lei Orgânica do Município preceitua que são de iniciativa privativa do Prefeito as Leis que disponham sobre as atribuições das secretarias e órgãos da administração pública local e que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização, funcionamento e despesas do Município.

Desse modo, é inconstitucional lei de origem do Poder Legislativo que cria despesas e obrigação ao Poder Executivo, aumentando as despesas, sendo cristalina a interferência na gestão administrativa por ser matéria de competência privativa do Prefeito Municipal.

Desse modo, face as limitações impostas pelo ordenamento constitucional, o legislador municipal não possui liberdade absoluta para legislar.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Assim, apesar da importância da matéria de que se ocupa o referido Projeto, o autógrafo de lei em comento tem caracterizado o vício de iniciativa, o que me obriga, por força legal, a apresentar o **veto total**.

Assim, decidi vetar o Projeto ora encaminhado à deliberação dessa Egrégia Casa Legislativa.

Assinado de forma  
digital por  
RUBENS JOSE  
FRANCA  
BOMTEMPO: BOMTEMPO:0036  
00367560755 7560755  
Dados: 2024.07.04  
18:06:26 -03'00'

**RUBENS BOMTEMPO**

Prefeito