

MENSAGEM DE LEI Nº 001/2016

Maringá, 06 de janeiro de 2016.

VETO Nº 986/2016

Senhor Presidente:

A presente tem por objetivo levar ao conhecimento de Vossa Excelência e Excelentíssimos Senhores Vereadores, nos termos do Artigo 32, § 1º da Lei Orgânica do Município, meu **VETO TOTAL**, ao Projeto de Lei nº 10.129, de 04 de dezembro de 2015, de autoria do Vereador Luis Steinle de Araújo, que dispõe sobre a instalação de equipamentos de segurança para a proteção de recém-nascidos e crianças nos hospitais e maternidades estabelecidos no Município de Maringá.

Insta dizer que o Prefeito pode vetar qualquer disposição ou todo o projeto por inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público e ao erário, justificando seu entender.

Em análise ao projeto apresentado, nota-se que trata de matéria eminentemente administrativa, pois, além de estabelecer obrigações ao setor privado, estabelece obrigação à substituição dos métodos de segurança atualmente adotados nos hospitais municipais, por equipamentos e aparelhos capazes de alertarem a saída de recém-nascidos e crianças sem autorização, gerando assim, aumento de despesas pública.

De se ver que referida obrigação provocará um impacto financeiro considerável no orçamento da Secretaria Municipal de Saúde, pois acarreta aumento da despesa corrente, onerando ainda mais os cofres do Município

Exmo. Sr.

FRANCISCO GOMES DOS SANTOS

DD. Presidente da Câmara Municipal de Maringá

N E S T A



Podemos entender despesa pública como uma parte do orçamento, a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das obrigações da administração. Ou ainda, pode compreender a utilização de recursos financeiros já previstos, para atendimento de obrigação da administração pública.

Ricardo Lobo Torres¹, considera que “a despesa pública é a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviço público.”

Assim, a despesa pública, deve sempre ser antecipada de previsão orçamentária, uma vez que o art. 167, II da Constituição Federal, veda a realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

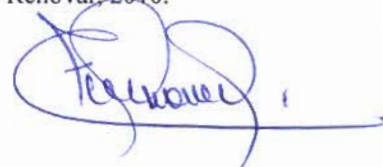
Ocorre que nem todo aumento de despesa deve ser considerado como inconstitucional, conforme entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal, as limitações para a iniciativa parlamentar são exclusivamente as compreendidas no art. 61, da Constituição Federal, sendo ainda necessário a ponderação do entendimento da expressão “aumento de despesa” frente ao orçamento e ainda aos benefícios que trará a coletividade.

Vejamos:

(...) 2-Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão previstas em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. (STF – ADI 3394/AM – Governador do Estado do Amazonas – Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas. Rel. Min. Eros Grau – Tribunal Pleno - Data do julgamento: 02/04/2007 – Sem ênfases no original).

O alcance da expressão “provocar aumento de despesa” deve ser considerado frente ao caso concreto. Em algumas vezes será fácil identificar sua incidência como em um projeto de lei que crie um novo órgão de segurança ou da administração pública, ou que determine a construção de escolas e creches, ou ainda a criação de postos de saúde e hospitais, **ou como no presente caso, a instalação de novos equipamentos que promovam o alarme quando da saída não autorizada de crianças e recém-nascidos das unidades hospitalares municipais. Nessas situações é nítido o aumento de despesa, já que os custos pra**

¹ TORRES, Ricador Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.



implantar tais medidas são consideráveis.

Do mesmo modo que a Constituição Federal veda a realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ela também prescreve a iniciativa do Chefe do Executivo para leis que versem sobre matéria orçamentária no artigo 165, I a III.

De maneira similar, a Lei Orgânica de Maringá dispõe acerca das mesmas atribuições ao Chefe do Poder Executivo². Resulta da interpretação desses dispositivos que as atribuições de gestão pública estão afetas privativamente ao Poder Executivo.

Ora, a decisão sobre o tipo de tecnologia e/ou metodologia que deve ser implantada em um hospital ou maternidade municipais para controlar a saída de crianças e recém-nascidos, é típico ato de gestão administrativa. A bem da verdade, no caso em exame, há também ofensa ao princípio da separação dos poderes (vício de inconstitucionalidade material), visto que o Poder Legislativo se apodera, através da proposição em análise, de atos de gestão (concretos), ao criar obrigação que interfere no planejamento das unidade administrativa (Secretaria Municipal de Saúde).

Ainda, não identificação das dotações orçamentárias vinculadas a tal despesa, não viola só a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas também o art. 16 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei da Responsabilidade Fiscal, o qual determina que a criação de despesa deve ser prevista na Lei Orçamentária Anual e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

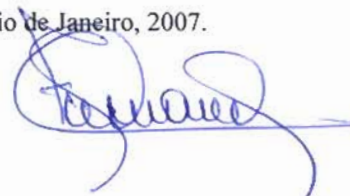
Outrossim, no que diz respeito ao constante no **art. 5º e parágrafo único**, o dispositivo intentado é inconstitucional por adentrar na esfera de competência administrativa quanto aos procedimentos e requisitos necessários à emissão de alvará de funcionamento.

Conforme ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho³ *Alvará é o instrumento formal expedido pela Administração, que através dele, expressa aquiescência no sentido de ser desenvolvida certa atividade pelo particular. Seu conteúdo é o consentimento*

2 **Art. 105.** Obedecidas as regras estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição do Estado, nas normas de Direito Financeiro e nos preceitos desta lei, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual de investimentos;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

3 *Manual de Direito Administrativo*, 17ª edição, pag. 124, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007.



dado pelo Estado, e por isso se fala em alvará de autorização, alvará de licença, etc. (...) (grifo nosso)

Extraí-se que a expedição do alvará é uma atribuição exclusiva do Executivo.

Hely Lopes Meirelles⁴, dissertando sobre as atribuições da Câmara de Vereadores, ensina:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração.** Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. **Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.**

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. (grifo nosso)

Somente a Administração poderá avaliar quanto a concessão ou não do alvará, sempre no exercício de competência vinculada ao regramento legal atinente à matéria existente no Município. Portanto, o artigo 5º *caput* e parágrafo único, ao vedarem a concessão do alvará de funcionamento (atividade própria da Administração Pública do Município), manifestamente ferem a harmonia e independência dos Poderes, uma vez que invadem a

4 *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 2006, págs. 605/606.

iniciativa privativa do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo (artigos 7º, 66 e 87, VI, da Constituição Estadual).

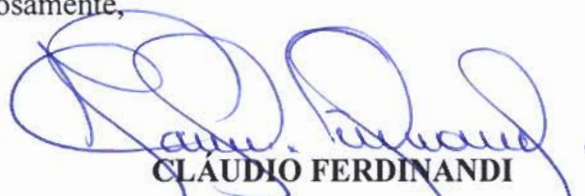
Por fim, nos termos do parecer da Secretaria Municipal de Saúde:

Em atenção ao Processo nº 83422/2015 – Lei nº 10.129/2015, informamos que a Secretaria de Saúde é contrária ao Projeto de lei nº 10.129/2015. Os hospitais do município de Maringá já seguem as normas da ANVISA (RDC 36/2013) que tratam de segurança do paciente. As maternidades também utilizam vários sistemas de segurança, como câmeras de vigilância, guardas de portaria, além do sistema de “pulseirinhas” em que mãe e bebê recebem pulseiras com os dados pessoais e só podem deixar o hospital depois a conferência da mesma. Vale ressaltar que, até o presente momento, a legislação sanitária não recomenda a utilização de qualquer tipo de dispositivo eletrônico, ficando inviável desautorizar o funcionamento de um estabelecimento de saúde por esse motivo.

Diante o exposto não resta alternativa senão o **VETO TOTAL ao Projeto de Lei nº 10.129.**

Frente as razões expostas, contamos com a compreensão, e na certeza do mesmo entendimento por parte de Vossas Excelências às justificativas para o veto ora apresentado, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhes meus protestos de estima e apreço.

Atenciosamente,



CLÁUDIO FERDINANDI

Prefeito do Município de Maringá em exercício



Daniel Romaniuk Pinheiro Lima
PROCURADOR GERAL
OAB/PR 45.285



A Câmara Municipal de Maringá, Estado do Paraná, aprovou e eu, Presidente, encaminho ao Prefeito Municipal o seguinte:

PROJETO DE LEI N. 10.129.

Autor: Vereador Luis Steinle de Araújo.

Dispõe sobre a instalação de equipamentos de segurança para a proteção de recém-nascidos e crianças nos hospitais e maternidades estabelecidos no Município de Maringá.

Art. 1.º Os hospitais e maternidades das redes pública e privada estabelecidos no Município de Maringá ficam obrigados a instalar equipamentos de segurança que alertem sobre a saída de recém-nascidos e crianças de suas dependências, sem a devida autorização dos profissionais e responsáveis legais.

Art. 2.º Os equipamentos de segurança referidos no artigo 1.º compõem-se de um sensor de alarme afixado em dispositivo a ser colocado no recém-nascido ou na criança internada, cujo fecho somente poderá ser aberto por pessoa autorizada.

Art. 3.º Todas as portas de entrada e saída dos hospitais e maternidades conterão dispositivos que acionam o alarme caso haja transposição com o aludido sensor.

Art. 4.º Os equipamentos de segurança referidos no artigo 2.º não poderão acarretar nenhum risco à saúde ou à integridade física do recém-nascido ou criança.

Art. 5.º As autorizações de funcionamento dos hospitais e maternidades somente serão concedidas mediante apresentação da documentação comprobatória da instalação dos equipamentos de segurança conforme estabelecido nesta Lei.

Parágrafo único. Os hospitais e maternidades que já possuem autorização de funcionamento disporão do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a adequação às exigências desta Lei, sob pena de cassação do respectivo alvará.

Art. 6.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Ulisses Bruder, 04 de dezembro de 2018.

FRANCISCO GOMES DOS SANTOS
Presidente

EDSON LUIZ PEREIRA
1.º Secretário