

**MENSAGEM DE LEI Nº 117/2014**

Maringá, 21 de novembro de 2014.

**VETO Nº 958/2014**

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 9.890, de 05 de novembro de 2014, de autoria dos Vereadores Carmen Inocente, Francisco Gomes dos Santos, Edson Luiz Pereira, Humberto Henrique e Manoel Álvares Sobrinho, que dispõe sobre a manutenção de Guardas Municipais ou Agentes de Vigilância nas unidades de saúde de Maringá, conforme razões que segue:

Em que pese a pretensão da inclusa propositura, destaco que o projeto em questão trata de matéria que, por sua natureza, somente pode decorrer de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, sendo de competência privativa deste, incorrendo assim na vedação do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, letra "b", da Constituição Federal.

Mister reconhecer que o projeto viola também os princípios da autonomia e independência dos Poderes agasalhados na Constituição Estadual (arts. 4º e 7º, parágrafo único) e, o comando do artigo 66, inciso IV c/c artigo 87, inciso VI, também da Constituição Estadual do Paraná, bem como aos artigos 29, §1º, III, e 50, VI, IX, XI, XIV da Lei Orgânica do Município de Maringá.

7

Exmo. Sr.

**ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS**

DD. Presidente da Câmara Municipal de Maringá

N E S T A



Na ordem constitucional em vigor, os Municípios foram dotados de autonomia administrativa e normativa – de conformidade com o disposto nos arts. 18, 29, *caput*, e 30, incisos I a VII da Constituição Federal, e no art. 15 da Constituição do Estado do Paraná – e, conseqüentemente, podem legislar sobre assuntos que sejam de interesse local, inclusive a organização e administração dos próprios e serviços públicos.

É bem de ver, porém, que a autonomia administrativa e normativa não pode ser confundida com soberania, porquanto a própria Constituição, que é a fonte da qual promana todo o poder estatal, impõe limites à atuação dos Municípios, ao exigir deles a obediência aos princípios estabelecidos nela própria e na Constituição do respectivo Estado, conforme, aliás reza o seu art. 29:

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

Pois bem, dentre os princípios constitucionais estaduais cuja observância é obrigatória pelo Município, destaca-se aquele previsto no artigo 66, IV, da Constituição do Estado do Paraná, por força da qual somente o chefe do Poder Executivo detém a iniciativa das leis que disponham sobre *“criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública”*.

Do mesmo modo as previsões na Lei Orgânica do Município de Maringá, em seus artigos 29 e 50, vejamos:

**Art. 29.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, às comissões permanentes da Câmara, ao prefeito e à iniciativa popular, na forma e nos casos previstos nesta Lei.



**§1º** Compete **privativamente ao prefeito** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

**III – criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal.**

**Art. 50.** Ao Prefeito compete defender os interesses do Município, adotando, de acordo com a lei, todas as medidas necessárias a esse fim, e, em especial:

(...)

**VI – dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da Administração;**

**IX – administrar os bens públicos, superintender a arrecadação de tributos, bem como a guara de aplicação de receita, autorizando despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias e dos créditos votados pela Câmara;**

**XI – Celebrar convênios, contratos ou termos de cooperação com entidades públicas ou provadas, e consórcios com outros municípios, para a realização de objetivos de interesse da Administração;**

**XIV – promover os serviços e obras da Administração Pública;**

Do mesmo modo dispõe a Constituição Paranaense:

**Art. 66.** Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

**I – criação de cargos, função ou empregos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;**

**II – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva;**



III – organização da defensoria Pública do Estado e das polícias Civil Militar;

IV – **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.**

Art. 87. Compete privativamente ao Governador:  
(...)

VI – **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;**

Tratam-se os dispositivos em comento de simples reprodução da norma de observância obrigatória da Constituição Federal, mais precisamente o seu art. 61, §1º, inciso II, alíneas “b”, que instituiu a **reserva de iniciativa** sobre determinadas matérias em favor do Presidente da República, cumprindo rememorar que, nos termos da jurisprudência assente do STF *“as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros (também extensíveis aos Municípios) em tudo aquilo que diga respeito – como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada – ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.”* (ADI 1434-0/SP, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE, DJ Seção I, 3 de fevereiro de 2000, pág.3)

No caso em tela, ao editar o Projeto de Lei nº 9.890, de 05 de novembro de 2014, de iniciativa parlamentar, fixando regras pertinentes ao serviço público, mais especificamente na organização e administração da Guarda Municipal e ao impor a necessidade de manutenção de Guardas Municipais ou Agentes de Segurança nas unidades básicas de saúde, durante o período de funcionamento, e nas unidades de pronto atendimento – UPAs e centros de atenção psicossocial – CAPS durante 24 horas, a **Câmara de Vereadores de Maringá usurpou competência privativa do Prefeito, no campo da iniciativa reservada das leis**, donde configura a violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes, que vem expressamente consagrado no art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná.

8



Isso porque, como muito bem ressaltado, compete apenas ao Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre o funcionamento e atribuições da Guarda Municipal e ainda o funcionamento da própria Secretaria Municipal de Saúde.

Do mais, atualmente, o Município de Maringá conta com mais de 30 (trinta) UBS, UPAs e CAPS, sendo que para atender ao projeto em tela seria necessário a destinação de mais de 100 (cem) servidores o que geraria um aumento significativo na folha de pagamento da administração municipal, sendo necessário estudos e projetos específicos que instruísem a presente propositura, o que não se verifica no caso em comento, o que o vicia ainda mais. Situação que ainda compete privativamente ao Executivo.

Sobre o aumento de despesas e criação de cargos ainda, a Constituição Estadual do Paraná prevê:

**Art. 137. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.**

**§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:**

**I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;**

**II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as**

8



**empresas públicas e as sociedades de economia mista. (sublinhou-se)**

Ainda, a competência executiva para administração dos bens municipais é corroborada pelo i. doutrinador José Afonso da Silva<sup>1</sup>, vejamos:

“Independência dos Poderes: significa (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) **que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização;** (c) **que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.**”

Pode-se concluir que não se admite que o Poder Legislativo imponha ou estabeleça condições acerca da forma de administração, organização e execução dos serviços que serão exercidos pelo Poder Executivo, pois tal fato coloca em risco sua autonomia e independência.

Tal entendimento, vale ressaltar, é o que tem prevalecido no âmbito dos e. Tribunais de Justiça do país, conforme se vê das ementas abaixo reproduzidas:

ACÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI  
MUNICIPAL N.º 3.471/2009 DO MUNICÍPIO  
DE VIAMÃO/RS. AUTORIZAÇÃO PARA  
ABERTURA DOS ESPAÇOS DAS ESCOLAS  
MUNICIPAIS, NOS HORÁRIOS SEM AULAS  
FORMAIS - PARA AS COMUNIDADES  
REALIZAREM ATIVIDADES SÓCIO-  
EDUCACIONAIS - CULTURAIS,  
RECREATIVAS E DE LAZER. MATÉRIA

<sup>1</sup> Comentário Contextual à Constituição, 4ª ED., Editora Malheiros, 2007, sem grifos no original.

**ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.** Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra a da Constituição Federal atribui...  
(TJ-RS , Relator: Genaro José Baroni Borges, Data de Julgamento: 16/05/2011, Tribunal Pleno)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE GÊNESE PARLAMENTAR QUE CRIA ATRIBUIÇÕES E DESPESAS PARA O PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA.**

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções ou empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal. Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. [...] A exclusividade de iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto à matérias propostas pelo Executivo. [...]" (Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro. 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 541 e 542). É precisamente o que sucede no caso dos autos, dado cuidar-se de lei de gênese parlamentar que, de modo írrito, inconstitucional (arts. 32; 50, § 2º, VI; 71, IV, a, e 123, inc. I, da CE), instituiu atribuições e criou despesas para o Poder Executivo (concessão de bolsas de estudo ou ajuda de custo a atletas do Município que se



destacarem em competições estaduais ou nacionais).

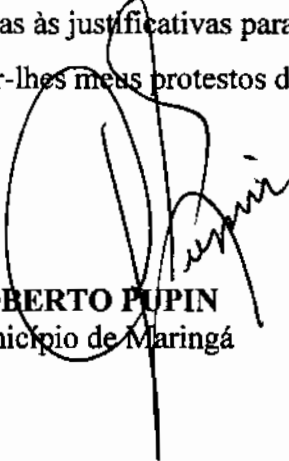
(TJ-SC – ADI 20120737805 SC, Relator: João Henrique Blasi. Julgado em 03/09/2013, Órgão Especial, data de publicação: 16/09/2013)

Outrossim, salientamos que as unidades em questão já contam com sistemas de segurança/vigilância.

Por todo o exposto, não me resta outra alternativa senão oferecer o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 9.890/2014.

Desta forma, 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,



**CARLOS ROBERTO PUPIN**  
Prefeito do Município de Maringá





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

**PROJETO DE LEI N. 9.890.**

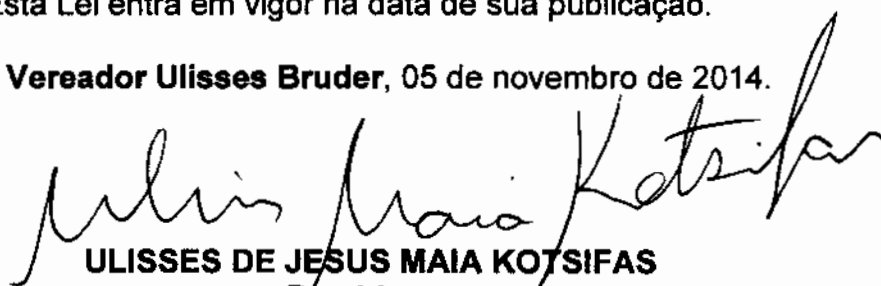
**Autores: Vereadores Carmen Inocente, Francisco Gomes dos Santos, Edson Luiz Pereira, Humberto Henrique e Manoel Álvares Sobrinho.**

**Dispõe sobre a manutenção de Guardas Municipais ou Agentes de Vigilância nas unidades de saúde de Maringá.**

**Art. 1.º** A Administração Municipal deverá manter Guardas Municipais ou Agentes de Vigilância nas unidades básicas de saúde, durante o período de funcionamento, e nas unidades de pronto atendimento – UPAs e centros de atenção psicossocial – CAPS durante 24 horas, com a finalidade de assegurar a vigilância interna e externa dos próprios municipais.

**Art. 2.º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Plenário Vereador Ulisses Bruder, 05 de novembro de 2014.**

  
**ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS**  
**Presidente**

  
**EDSON LUIZ PEREIRA**  
**1.º Secretário**