



prefeitura de  
**PORTO ALEGRE**

**GABINETE DO PREFEITO - GP/PMPA**

**REDAÇÃO ADMINISTRATIVA OFICIAL - AJL/ASSEOP/GE/GP**

Ofício - nº 377 / 2025

Porto Alegre, 22 de janeiro de 2025.

Senhora Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inciso III do art. 94 e o § 1º do art. 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 305/24, de iniciativa parlamentar, que “Determina a criação de salas de espera multissensoriais nos hospitais públicos e privados e nas unidades de saúde no Município de Porto Alegre”.

### RAZÕES DO VETO TOTAL

É importante transcrever abaixo o texto aprovado pela Câmara Municipal de Porto Alegre para melhor compreensão:

“Art. 1º Fica determinada a criação de salas de espera multissensoriais nos hospitais públicos e privados e nas unidades de saúde no Município de Porto Alegre.

§ 1º Os estabelecimentos referidos no caput deste artigo deverão ter, ao menos, 1 (uma) sala de espera multissensorial para acolhimento das famílias atípicas.

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se sala de espera multissensorial o espaço adaptado, aconchegante e seguro, destinado a crianças atípicas, onde os pais ou responsáveis possam acompanhá-las enquanto aguardam atendimento.

Art. 2º As salas de espera multissensoriais deverão:

I – ser instaladas em locais de fácil acesso;

II – estar devidamente sinalizadas, contendo informações sobre os benefícios ao desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças; e

III – receber manutenção periódica.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Embora meritória em sua intenção, a iniciativa parlamentar em comento apresenta dificuldades formais e materiais que prejudicam sua consecução como norma efetiva, de modo a obstaculizar sobremaneira sua sanção por este Poder, senão vejamos.

Inicialmente, cabe salientar que a gestão municipal reconhece a relevância da proposta de criação de salas sensoriais como uma medida acessível e inclusiva, especialmente para pessoas com Transtorno do Processamento Sensorial e Transtorno do Espectro Autista (TEA). Ambientes hospitalares e de saúde, muitas vezes, geram estresse e podem desencadear crises, especialmente quando há longos períodos de espera. Nesse sentido, a sala sensorial é um espaço projetado para minimizar a sobrecarga sensorial, promover conforto, prevenir crises comportamentais e proporcionar segurança às famílias, representando uma importante estratégia de acolhimento.

Entretanto, a adequação ou construção de salas sensoriais exige espaço físico mínimo, o que pode ser um desafio para muitas unidades de saúde de Porto Alegre, considerando que grande parte das

135 (centro e trinta e cinco) unidades de atenção primária do município já opera em imóveis com áreas limitadas e, em alguns casos, sem acessibilidade arquitetônica. Em muitas situações, seria necessário um estudo preliminar para verificar a viabilidade de adequação ou construção de espaços.

Diante disso, seria necessária uma implementação gradual, priorizando a criação de salas sensoriais em unidades de maior porte, considerando a análise de viabilidade da estrutura existente pela área técnica e pelo setor de engenharia, o que não foi contemplado pelo projeto.

Além disso, embora a iniciativa seja de extrema importância e tenha potencial para melhorar o atendimento e acolhimento de pessoas com deficiência, não há previsão orçamentária e financeira no momento para suportar os custos por parte do Município, tornando-se inviável sob o ponto de vista técnico e financeiro.

Inclusive, o projeto de lei aprovado não apresentou estimativa mínima de impacto financeiro e orçamentário, contrariando entendimento assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as regras do art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devem ser observadas por todos os entes da federação, conforme se pode depreender da leitura de excerto do julgado da Suprema Corte abaixo:

“A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos”. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

Para um melhor entendimento, é importante plasmar o dispositivo asseverado acima, que assim determina:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Em mesmo sentido já se posicionou o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.550/2022. MUNICÍPIO DE CERRITO. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. EQUILÍBRIO FISCAL. ART. 8º, CAPUT, E 19, CAPUT, DA CE/89. ARTS. 16 E 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE. 1. Lei nº 1.550/2022, do Município de Cerrito, que institui gratificação no valor de 40% (quarenta por cento) do vencimento básico aos servidores públicos municipais ocupantes do cargo de motorista, designados a desempenhar atividades em caminhão-caçamba. 2. Norma que cria despesa obrigatória de caráter continuado para o Erário Municipal. Ausente estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário. Afronta à sustentabilidade fiscal. Exigência constante dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regras de observância obrigatória pelos Municípios por força do que dispõem o art. 163 da CF/88 e o art. 8º, caput, da CE/89. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89), visto que a criação de despesas de forma desordenada resulta em embaraços à atividade administrativa do Município. A gestão prudente dos recursos públicos é o parâmetro de razoabilidade estabelecido pelo ordenamento constitucional. Precedentes desta Corte. 3. O art. 113 do ADCT exige que a proposição legislativa que crie despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Princípio extensível a todos os entes da federação. Precedente do STF. 4. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que o termo inicial seja deslocado para a data de publicação do acórdão (art. 27 da Lei nº 9.868/99), em obediência aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da proteção da confiança, e da irrepetibilidade das verbas alimentares. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA***

*PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085720126, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 20-04-2023).*

No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige que a criação de despesa pública seja acompanhada de estudo de impacto financeiro, nos termos do inc. I, do art. 16:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;”

Ademais, para verificar a constitucionalidade do projeto de lei, é necessário analisar sua conformidade com a Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre e os princípios constitucionais aplicáveis. Segundo o art. 30, incs. I e II, da Constituição Federal, os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A criação de salas de espera multissensoriais em hospitais e unidades de saúde pode ser considerada matéria de interesse local, especialmente no que se refere à promoção de saúde e à inclusão social, o que justificaria a iniciativa do município nesse tema, desde que atendidos os requisitos fiscais e orçamentários referenciados acima.

Todavia, apesar do município poder legislar, em tese, sobre questões de saúde pública, determinar obrigações para instituições privadas é questionável, pois interfere diretamente na autonomia da gestão privada. Esse ponto poderia ser fundamentado na necessidade de interesse coletivo e saúde pública, mas a exigência parece criar ônus desproporcional ou conflitar com normas federais e estaduais.

Conforme previsto na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, mais precisamente em seus arts 157 a 168, o direito à saúde é garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos, assegurado o acesso universal e igualitário às ações e serviços, cabendo ao Município atuar prioritariamente na organização e prestação de serviços de atenção básica à saúde. Tais artigos ofereceriam suporte jurídico para o projeto em comento, desde que restrito ao setor público. Contudo, a obrigatoriedade para hospitais privados excederia a competência municipal.

Obrigar hospitais privados a criar salas multissensoriais acaba por ferir os princípios constitucionais da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, plasmados no art. 1º, inc. IV e art. 170, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Assim, qualquer ofensa contra a livre iniciativa atenta contra os fundamentos do Estado Democrático de Direito instituído pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, até mesmo porque enquanto princípio fundamental da República, “visa assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, nos termos já expostos pelo professor gaúcho Luiz Carlos Buchain<sup>[1]</sup>.

Nesta senda, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre não possibilita ao ente federado municipal, no exercício das competências privativas e de exercício da autonomia municipal, contidos nos arts. 8º e 9º da Lei Orgânica Municipal, interferir em quaisquer dos princípios fundamentais definidos pela Constituição.

No mesmo sentido, a medida encontra oposição no princípio da intervenção subsidiária e excepcional do Poder Público sobre o exercício de atividades econômicas, disposto no inc. III do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 876, de 3 de março de 2020, que institui a Declaração Municipal de Direitos de Liberdade Econômica no âmbito do Município de Porto Alegre, nos seguintes termos:

“Art. 2º São princípios do instituído por esta Lei Complementar:

(...)

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Poder Público sobre o exercício de atividades econômicas; e

(...)”

Regra semelhante está contida no inc. III do art. 2º da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a chamada Lei da Liberdade Econômica, que assim dispõe:

“Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

(...)

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e”

Sobre o princípio da subsidiariedade, importante trazer lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro que destaca encontrarem-se entre seus elementos o respeito aos direitos individuais, através do reconhecimento de que a iniciativa privada tem primazia sobre a iniciativa estatal; e sendo assim, o Estado não deve desempenhar atividades que os particulares têm plenas condições de exercer por iniciativa e recursos próprios. Desta forma, o princípio reputa uma limitação ampla da intervenção direta estatal na atividade econômica privada. De outra banda, ao Estado cabe fomentar, coordenar e fiscalizar a atividade econômica, permitindo aos empreendedores que tenham sucesso em seus negócios, à partir de uma espécie de parceria entre o público e o privado, inclusive com o subsídio da iniciativa privada, quando necessário<sup>[2]</sup>.

Nessa esteira, a intervenção do Poder Público é essencial na promoção do desenvolvimento econômico. Sob tal perspectiva, o Estado atua como formulador de regras e como

instituidor de organizações que poderão apoiar, impulsionar ou dirigir o processo de desenvolvimento. Entretanto, sua atuação deve ser pautada na transformação coerente e na qualificação dos veículos indutores da economia, evitando políticas regulamentares que criem barreiras exacerbadas à realização das atividades.

Interessante trazer à colação a lição de André Saddy que disserta sobre o modelo econômico adotado pela Constituição Federal de 1988 nos seguintes termos:

“O sistema econômico adotado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é informado por um regime de mercado, optando pelo tipo liberal do processo econômico, que só admite intervenção do Estado para coibir abusos e preservar a livre concorrência de quaisquer interferências, quer do próprio Estado, quer da formação de monopólios ou abuso de poder econômico, sempre na defesa da livre-iniciativa, porque esta é fundamento da República e princípio norteador da ordem econômica brasileira, tendo, como subprincípios, os princípios da abstenção e da subsidiariedade”<sup>[3]</sup>.

No caso em exame, a intromissão do Poder Público na área privada se demonstra desarrazoada, caracterizando lesão ao direito dos atores econômicos de prestar seus serviços dentro de uma análise própria dos custos de seus negócios.

Ante o exposto, haja vista os pontos e as considerações explanadas, verifica-se certa incompatibilidade do Projeto de Lei nº 305/24, pois possui intervenção direta na atividade econômica, configurando modelo desproporcional e irrazoável às exigências regulares da atividade econômica, em desprezo ao princípio da livre iniciativa.

Por fim, cumpre apontar que da leitura do art. 1º do projeto, verifica-se a impossibilidade de veto parcial à qualquer comando aprovado, tendo em vista que há no artigo a dicção “hospitais públicos e privados e nas unidades de saúde no Município de Porto Alegre”, impedindo, assim, uma modulação dos efeitos futuros em caso de sua entrada em vigor, nos termos do art. 77, da Lei Orgânica de Porto Alegre:

“Art. 77 O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Prefeito, o qual em aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Prefeito julgar o projeto, no seu todo ou em parte, inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Câmara Municipal, dentro de quarenta e oito horas.

§ 2º **O veto parcial deverá abranger o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. (grifo nosso)”**

São essas, Senhora Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei do Legislativo nº 305/24, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Sebastião Melo,  
Prefeito de Porto Alegre

Excelentíssima Senhora Vereadora Nádia Gerhardt,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

[1] BUCHAIN, Luiz Carlos. Intervenção do estado na economia e direito da concorrência. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 38, p. 178-19, ago. 2018. p. 187.

[2] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Parcerias na Administração Pública. Atlas: São Paulo, 1999. p. 24-31.

[3] SADDY, André. Intervenção direta do Estado na economia: uma análise do caput do art. 173 da Constituição brasileira. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 269, p. 107-138, maio/ago. 2015. p. 118.



Documento assinado eletronicamente por **Sebastião Melo, Prefeito do Município de Porto Alegre**, em 22/01/2025, às 15:52, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **32089986** e o código CRC **78D43D04**.