



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 101/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Veto nº 20/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 61/19 – Autoria Vereador Alécio Maestro Cau – “Estabelece prazos e diretrizes para respostas feitas por funcionários em cargos de direção, coordenação e membros do Conselho Tutelar e dá outras providências”

À Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 90/19 que “Estabelece prazos e diretrizes para respostas feitas por funcionários em cargos de direção, coordenação e membros do Conselho Tutelar e dá outras providências”.

As razões do veto foram apresentadas no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Orgânica, justificando que a aprovação da lei é inconstitucional.

Assim sendo passo a tecer minhas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do art. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

O veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência. No primeiro caso temos o veto jurídico. No segundo caso temos o veto político que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

Sendo que o caso em tela configura-se na hipótese de veto total jurídico por inconstitucionalidade.

As razões do veto, em síntese, fundamentam-se em vício de iniciativa e criação de despesa sem indicação de receita.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediadamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

Ademais o projeto privilegia o princípio constitucional da eficiência pública, assim definido:

"Pela exposição de motivos da proposta de emenda constitucional referente às disposições que regem a Administração Pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos, justificou-se a chamada reforma administrativa como uma medida imprescindível para superar a crise do Estado (PEREIRA JÚNIOR, 1999, p. 1). A Emenda Constitucional n. 19, de 4.6.98, portanto, inseriu-se em um conjunto de medidas que visavam a superar a referida crise, a qual se manifestava em vários setores e também na prestação do serviço público.

Foi neste contexto que a citada emenda introduziu a reforma administrativa, objetivando adaptar a atividade administrativa do Estado às novas exigências da sociedade moderna, sobretudo no que diz respeito ao aumento da eficiência e da qualidade no serviço público, promovendo-se a contenção dos gastos públicos e buscando-se evitar os desperdícios arraigados na cultura da Administração Pública brasileira. Todavia, para além das justificativas apresentadas, não se pode estudar a referida emenda



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sem contextualizá-la nas exigências da política neoliberal, aspecto que é destacado por Oliveira Moraes (1999, pp. 126-128), nos seguintes termos: A reforma administrativa objeto da EC 19, de 4.6.98, é resultado da necessidade de adaptar as disposições dos artigos 37 e 39 da Constituição Federal de 1988 com o vitorioso credo neoliberal exigente do modelo de 'Estado mínimo' e apoiado no discurso de legitimidade pela eficiência (grifo da autora).

(...) É neste âmbito da reforma administrativa que se insere o princípio da eficiência, introduzido no art. 37, CF/88, pela Emenda Constitucional n. 19/98, de modo que o referido dispositivo constitucional passa a ter a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência { ... } (grifo nosso).

(...)

A questão da eficiência parte da ideia de que há uma relação jurídica entre o Estado e os indivíduos, gerando direitos e obrigações recíprocas, de modo que à Administração cabe o cumprimento de seus deveres da forma mais eficiente possível, a fim de atender aos interesses da sociedade e, em última análise, aos fins que justificam a existência do Estado, enquanto modalidade específica de organização social.

Seguindo o entendimento de Alexandre de Moraes (1999, p. 294), o princípio da eficiência pode ser compreendido como: [...] aquele que impõe à Administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de maneira a evitar-se desperdício e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Para Meirelles (1999, p. 89 e 91), .. o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional". Tal 259 princípio, por sua vez, faz surgir para o administrador o "dever de eficiência", que o citado autor afirma corresponder ao "dever de boa administração", previsto pelos italianos.

(...)

A eficiência abrange o desempenho de um serviço público em que o interesse coletivo prevaleça sobre a burocracia, visando-se sempre à busca da celeridade, da economia de material e da obtenção dos melhores resultados. Conforme ensina Meirelles (1999, pp. 91-92), o princípio da eficiência compreende a "produtividade", a "perfeição do trabalho", bem como a "adequação técnica aos fins visados pela Administração", abrangendo, pois, uma aferição dos 260 "aspectos quantitativo e qualitativo do serviço", a fim de que a Administração tenha um bom desempenho. Di Pietro (2001, p. 83), por sua vez, destaca que o princípio da eficiência pode ser visto sob dois aspectos: "em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública". Já Alexandre de Moraes (1999, pp. 295-298), elenca as seguintes características da eficiência na administração pública: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; imparcialidade; neutralidade; transparência; participação e aproximação dos serviços públicos da população; eficácia; desburocratização; e busca da qualidade. Para Oliveira Moraes (1999, p. 128), entretanto, "eficiência é termo fluido e impreciso que traduz o senso comum de obtenção de resultados positivos nos desempenhos das atividades administrativas", lembrando, mais adiante,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

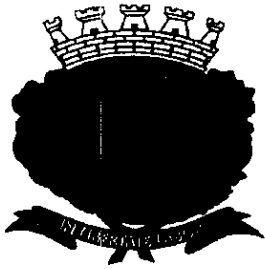
que o conteúdo deste princípio deve atender inexoravelmente" às exigências da cidadania" .

(...) A eficiência na Administração Pública, portanto, deve guiar-se pela finalidade de concretização da cidadania, cabendo à sociedade também buscar a realização dos seus direitos, fiscalizando as atividades estatais, a conduta de seus representantes, pois só assim age como verdadeiro cidadão. Necessário, deste modo, que se faça valer o art. 37, § 3º, CF/88, que traz norma essencial para a efetivação de uma prestação do serviço público eficiente, ao prevê que: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade do serviço.

(...)

Após este estudo sobre o princípio da eficiência na Administração Pública brasileira, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- A eficiência não é um princípio novo no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que a EC/19 apenas o inseriu de forma expressa, aumentando o rol de princípios constitucionais da Administração Pública, contida no art. 37, CF/88;*
- Esse princípio se insere no contexto da reforma do Estado, também chamada de reforma administrativa, tendo por finalidade a busca da qualidade no serviço público, evitando-se os desperdícios;*
- Por outro lado, visa o princípio da eficiência, e a EC 19/98 na qual está incluído, a atender a interesses das ideias neoliberais, moldando o Estado às exigências desta política;*
- Contudo, a eficiência na Administração Pública deve ter em vista, primordialmente, a efetivação da cidadania e o atendimento do interesse*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

público, através da prestação de um serviço público cada vez mais qualificado e voltado para as necessidades sociais;

• *Verifica-se, por fim, que o fato de tornar este princípio expresso na Constituição Federal não vai, por si só, garantir a melhoria no serviço público, pois a reforma do Estado e o melhor funcionamento da Administração Pública passam, sobretudo, por profundas mudanças culturais, que visem efetivamente a direcionar o serviço público para o cidadão.” (LEITE, Rosimeire Ventura. O princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 251-264, out. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245/66007>>)*

O Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento a respeito das matérias cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo por meio do Tema 917 reconhecendo-se a repercussão geral da matéria:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

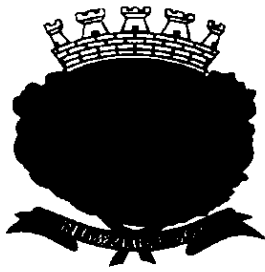
ESTADO DE SÃO PAULO

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros.

Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.



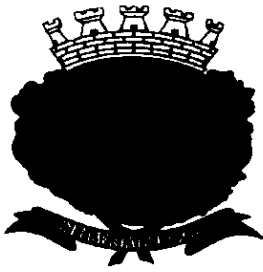
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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 da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Janeiro." (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO)

De tal sorte que, *permissa vênia*, não se verifica a configuração de inconstitucionalidade em conformidade com os entendimentos da jurisprudência pátria exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e pelo Supremo Tribunal Federal.

Ante ao exposto, quanto às razões jurídicas do veto apresentadas não se vislumbra inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário soberanamente a análise e apreciação do mérito do veto, nos termos do art. 54 parágrafo terceiro da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer.

D.J., aos 14 de junho de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Jurídica OAB/SP nº 167.795