



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 7060/2019

Projeto de Resolução nº 11/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autor da Proposta: Vereador Pedrinho Botaro

Assunto: Institui a Escola do Legislativo, no âmbito da Câmara Municipal de Santo André, e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação,

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Resolução nº 11/2019, de autoria do nobre vereador Pedrinho Botaro, que institui a Escola do Legislativo, no âmbito da Câmara Municipal de Santo André, e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa, a Escola do Legislativo aproximará o cidadão das atividades parlamentares e administrativas do setor público, principalmente a classe estudantil, que tem demonstrado amplo interesse em conhecer de perto os trabalhos desenvolvidos pelos vereadores, bem como todo o funcionamento dos poderes Legislativo e Executivo.

Alega que, já existe nessa Casa de Leis o “Programa Permanente de Visitação ao Legislativo Andreense para os Acadêmicos da Faculdade de Direito” onde os visitantes recebem orientações e informações sobre as atribuições constitucionais dos Vereadores, sobre o processo de elaboração das leis e sobre como os cidadãos andreenses podem acompanhar de perto o desempenho dos parlamentares por eles eleitos.

Argumenta que, a Escola do Legislativo já é uma realidade em muitos Municípios da grande São Paulo e interior que através de suas Câmaras Municipais desenvolvem um trabalho de excelência e ajudam na formação de cidadãos conscientes, sendo reconhecido pela sociedade.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda, com a aprovação deste projeto, mais um passo é dado em favor da renovação do Poder Legislativo de Santo André, possibilitando o surgimento de ideias inovadoras decorrentes da aproximação da sociedade ao poder público, que será, sem dúvida, ampliada por meio dos encontros e debates na Escola do Legislativo.

Por fim, o intercâmbio com diversos governos municipais e estaduais, com as instituições regulares de ensino possibilitará o debate salutar, onde doutrinas e opiniões serão confrontadas, possibilitando a assimilação das melhores propostas e exposição da excelência do trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal. Vale lembrar a bem sucedida experiência de outras câmaras municipais.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Do Projeto de Resolução nº 11/2019

O processo legislativo brasileiro - conjunto das disposições que regulam o procedimento a ser seguido pelos órgãos competentes pela elaboração das leis e dos atos normativos - é composto por um conjunto de espécies normativas. O processo legislativo é matéria essencialmente constitucional e os tipos de espécies normativas estão previstos na Constituição Federal, em seu art. 59, *in verbis*:

“Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.” (g/n)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Santo André dispõe a respeito das espécies normativas em seu art. 37:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Art. 37. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Lei Orgânica;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - decretos legislativos;

*V - **resoluções.**” (g/n)*

O direito brasileiro é organizado em um sistema de escalonamento das normas jurídicas, sendo a Constituição Federal o diploma paradigma para a elaboração de todas as demais espécies legislativas.

As **Resoluções** são atos normativos primários e possuem tipicamente efeitos internos, podendo produzir efeitos externos de forma atípica. Elas servem para regular as matérias de competência privativa das Casas Legislativas. A **Resolução** é uma deliberação político-administrativa do parlamento que deve observar o processo legislativo, não estando sujeita a sanção do Poder Executivo. Obedece a procedimentos próprios estabelecidos no Regimento Interno de cada Casa Legislativa¹, sendo promulgadas pelo próprio Poder Legislativo.

Sob o ponto de vista formal, no caso em análise, a inovação jurídica virá a integrar nova norma do tipo **Resolução**, que dispõe sobre matéria de interesse interno (**interna corporis**) da Câmara de Vereadores de Santo André, estando adequada, portanto, quanto à forma legislativa a proposição apresentada².

Sobre o tema, leciona Hely Lopes Meirelles:

*“Em sentido técnico-jurídico, **interna corporis** não é tudo que provém do seio da Câmara ou se contém em suas manifestações administrativas. **Interna corporis** são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha de Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e*

¹ O art. 48 da Lei Orgânica do Município de Santo André prescreve que “as resoluções e decretos-legislativos far-se-ão na forma do Regimento Interno.”

² O art. 129, §3º, IV, do Regimento Interno prescreve que os projetos de resolução regularão sobre “organização dos serviços administrativos da Câmara.”





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessões de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento interno, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações.*³

Também sob o ponto de vista da competência legislativa está adequada a proposição. Cabe registrar que o art. 9º, III e XIX, da Lei Orgânica Municipal estabelece ser privativa a competência da Câmara Municipal para **propor normas que digam respeito a sua administração**, o que se verifica cumprido na situação, considerando ter sido a proposta apresentada por membro do Parlamento Andreense.

Em relação à iniciativa, o art. 22 da Lei Orgânica prescreve as matérias que seriam de competência da Mesa Diretora, e dentre elas, não vislumbro a instituição da Escola do Legislativo, até porque, como dispõe o art. 7º, do Projeto de Resolução nº 11/2019, *“as funções e atividades administrativas de que trata esta Resolução são consideradas de relevante interesse público e não serão remuneradas.”* (g/n)

Constata-se, portanto, que em linhas gerais o Projeto de Resolução nº 11/2019 está em conformidade com as regras do processo legislativo, com a Lei Orgânica e com o Regimento Interno, uma vez que foi protocolizada pelo Presidente da Mesa Diretora, atendendo à competência e à iniciativa.

Em relação ao conteúdo da proposta, não há qualquer inconformidade. Trata-se de matéria **interna corporis** do Poder Legislativo, isto é, referente à organização dos procedimentos desenvolvidos na Câmara Municipal, temática imune ao controle judicial (**judicial review**) por se referir exclusivamente às normas regimentais, cabendo ao próprio Legislativo a sua definição, conforme expressa o art. 9º da Lei Orgânica Municipal.

A proposta tem por efeito a instituição da Escola do Legislativo na Câmara Municipal de Santo André, como se vê em inúmeros bons exemplos de outros legislativos municipais, dentre estes as Câmaras Municipais de São Paulo, Campinas, Sorocaba, dentre inúmeras outras Câmaras Municipais.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 611.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Não se concebe, atualmente, instituições públicas que não tenham criado e que mantenham em suas estruturas organizacionais órgãos voltados à formação, aperfeiçoamento e especialização de seus servidores, como uma forma de valorizá-los e torná-los, de forma crescente e permanente, habilitados e capacitados a enfrentar os desafios que são submetidos cotidianamente.

O próprio texto constitucional tratou de dispor sobre a capacitação dos servidores públicos ao dispor:

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

(...)

*§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão **escolas de governo** para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.”(g/n).*

Portanto mais que uma decisão organizacional, com um enorme viés de estratégia de desenvolvimento e modernização, trata-se de um preceito constitucional.

Se esta realidade deve estar presente nas instituições públicas, torna-se muito mais premente e importante que as Casas Legislativas tenham esta preocupação.

Se não fosse pela dinâmica, própria e inerente, da atividade parlamentar, certamente será pela diversidade de assuntos que os Parlamentos tratam em função da diversidade de temas que são tratados no Parlamento, como caixa de ressonância da sociedade contemporânea.

Seria inimaginável tratarmos de assuntos como clonagem, transgenia, geoprocessamento, tecnologia da informação, gestão do conhecimento, entre outros, nos Parlamentos. Mas eles estão na ordem do dia e, é necessário, equipes de assessoramento





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

para apoiar e fornecer orientações técnica isenta e coerentes com as tecnologias existentes para dar suporte aos trabalhos de elaboração legislativa.

A capacitação do servidor público é tema de grande importância e relevância para uma Administração Pública mais eficiente. O desempenho profissional destes servidores está diretamente relacionado aos resultados positivos alcançados pelas Instituições Públicas das quais fazem parte. Trata-se de uma obrigação constante, não aleatória ou temporária, que cada vez mais é requerida – especialmente pela sociedade – para uma satisfatória prestação de serviços e atendimento das necessidades da população.

A educação jamais poderá ser considerada como um gasto público, mas sim como um investimento público. Esse investimento busca trazer eficiência e eficácia aos atos praticados e as decisões tomadas. A capacitação precisa ser constante para que seja efetiva e acompanhe as modificações e alterações surgidas com as atualizações legais, doutrinárias, jurisprudenciais, etc.

O Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 2897/2019 – 2ª Câmara, **orientou a promoção de capacitação contínua de servidores** envolvidos na gestão e fiscalização de contratos, com vistas a aperfeiçoar o setor de contratação. Desse modo, a relatora do processo, Ministra Ana Arraes, recomendou com destaque à Agência Brasileira de Inteligência, que *“avalie a conveniência e a oportunidade de prover capacitação contínua de servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos com vistas a aperfeiçoar o setor de contratação”*.

Dessa forma, não vislumbramos óbice de natureza jurídica em relação ao Projeto de Resolução nº 11/2019.

2.2. Da observância obrigatória da Lei Complementar nº 95/98

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre "a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis" (CF, art. 59, parágrafo único).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a "elaboração", a "redação", a "alteração" e a "consolidação" das leis e atos normativos.

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson, referindo-se à técnica de legislar, *“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”*.⁴

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal, a mesma atende aos preceitos da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na legislação de regência da matéria, entendemos que o Projeto de Resolução nº 11/2019, de autoria do nobre vereador Pedrinho Botaro é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

Por fim, informamos que pela exegese do art. 36, §1º, I, “f”, da Lei Orgânica do Município de Santo André, o quórum para eventual aprovação é de **maioria absoluta**.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 16 de dezembro de 2019.

⁴ DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

