



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 8107/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Pedrinho Botaro

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 207/2022, que revoga o artigo 3º da Lei Municipal nº 3.232 de 08 de julho de 1969, e dá outras providências.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 268.12.2019, referente ao Autógrafo nº 191/2022, em relação ao Projeto de Lei CM nº 207/2022, que revoga o artigo 3º da Lei Municipal nº 3.232 de 08 de julho de 1969, e dá outras providências.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu texto enviado para preparar o Autógrafo e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas argumentações, o Alcaide alega que o presente Projeto de Lei não observa os Princípios da Iniciativa e da Separação dos Poderes.

E ainda, realizando a analogia, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, que trata da concessão de reajuste aos servidores municipais vinculados ao Poder Legislativo, tem fundamento nos arts. 51, inciso IV, 52, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988, mas não para servidores municipais vinculados ao Poder Executivo.

Argumenta que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe, ainda, em seu art. 37, inciso X que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, e a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 115, inciso XI disciplina que a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data e por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Aduz que, a organização administrativa deve ser entendida como aquela que resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.

Alega que, a instituição de lei, que concede ou não auxílio mensal, têm-se como requisito a instituição por lei específica e incidência sobre todos os servidores e agentes políticos de cada Poder ou Órgão Constitucional. O Poder Legislativo não possui competência para dispor sobre referido assunto.

Argumenta que, com relação ao mérito, importante observar que, de fato são notórias e inegáveis as inovações tecnológicas no ambiente bancário com destaque aos processos de automatização, contudo, é fundamental destacar que o agente humano é parte ativa e imprescindível tanto na inserção de dados, como nas autorizações das transações envolvendo o sistema financeiro, ficando explícito o manuseio, por parte dos servidores designados, de moeda corrente por meio de sistema eletrônico.

Aduz que, a reconhecida inovação bancária permite uma movimentação de moeda corrente em valores mais expressivos e em tempo reduzido, por vezes até imediato. O crescimento no volume e na velocidade das transferências e remessas bancárias carrega consigo a possibilidade de um ônus de grande magnitude, tendo em vista a inserção de dados bancários por meio de inclusão manual, realizada por servidores municipais.

Por fim, alega que, como toda atividade humana, ainda que fortemente regrada e munida de encadeados processos de conferência e segurança, falhas e erros são passíveis de ocorrerem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ao final resolve vetar totalmente a propositura, em face da sua inconstitucionalidade, devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto.

Quanto à regularidade do veto parcial oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada.

Em suas razões de veto, o Alcaide argumenta que o presente Projeto de Lei não observa os Princípios da Iniciativa e da Separação dos Poderes.

E ainda, realizando a analogia, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, que trata da concessão de reajuste aos servidores municipais vinculados ao Poder Legislativo, tem fundamento nos arts. 51, inciso IV, 52, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988, mas não para servidores municipais vinculados ao Poder Executivo.

Argumenta que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe, ainda, em seu art. 37, inciso X que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, e a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 115, inciso XI disciplina que a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data e por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Aduz que, a organização administrativa deve ser entendida como aquela que resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.

Alega que, a instituição de lei, que concede ou não auxílio mensal, têm-se como requisito a instituição por lei específica e incidência sobre todos os servidores e agentes políticos de cada Poder ou Órgão Constitucional. O Poder Legislativo não possui competência para dispor sobre referido assunto.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Argumenta que, com relação ao mérito, importante observar que, de fato são notórias e inegáveis as inovações tecnológicas no ambiente bancário com destaque aos processos de automatização, contudo, é fundamental destacar que o agente humano é parte ativa e imprescindível tanto na inserção de dados, como nas autorizações das transações envolvendo o sistema financeiro, ficando explícito o manuseio, por parte dos servidores designados, de moeda corrente por meio de sistema eletrônico.

Aduz que, a reconhecida inovação bancária permite uma movimentação de moeda corrente em valores mais expressivos e em tempo reduzido, por vezes até imediato. O crescimento no volume e na velocidade das transferências e remessas bancárias carrega consigo a possibilidade de um ônus de grande magnitude, tendo em vista a inserção de dados bancários por meio de inclusão manual, realizada por servidores municipais.

Por fim, alega que, como toda atividade humana, ainda que fortemente regada e munida de encadeados processos de conferência e segurança, falhas e erros são passíveis de ocorrerem.

2.2.1. Da competência legislativa

A Constituição Republicana de 1988, assim como as Cartas Políticas anteriores, abraçou a consagrada teoria de Montesquieu, na clássica obra “O espírito das Leis”, sobre a separação dos Poderes, conforme preconiza o seu art. 2º.

O Barão de Montesquieu propôs a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades.

Foi observando a sociedade que Montesquieu verificou a existência de 03 (três) funções básicas do Estado: **uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias**. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por essas razões é que a doutrina constitucionalista constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. E, ainda, esses órgãos, bem como os seus integrantes, submetiam-se ao disposto no ato geral que, por sua vez, haveria de ser fruto da “vontade geral”.

O mérito da doutrina de Montesquieu está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos **“freios e contrapesos”** a que alude a doutrina americana.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio pauta-se, expressamente, na importância capital de se observar e preservar os limites de competência entre os órgãos do Estado, permanecendo, desse modo, assegurado o respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Conseqüência disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.

No âmbito municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara Municipal os atos daquele.

Como já mencionado, a iniciativa das leis está prevista no art. 61 da Constituição Federal, art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 42 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

Nesse contexto, a Lei Fundamental da República elegeu determinados núcleos temáticos para o efeito de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de absoluta exclusividade, á iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada configura vício jurídico.

Transplantada a norma constitucional em tela para o plano dos Municípios, e feitas as indispensáveis adaptações tendo em vista as peculiaridades locais, tem-se que a iniciativa para desencadear o processo de formação das leis pertinentes à **servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria do Poder Executivo**, é deferida com **privatividade ao Chefe do Executivo Municipal**, conclusão que é reforçada pelo preceito inserido no art. 29, da Constituição Federal.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado.

Tem-se por **regime jurídico** o conjunto de princípios e regras inter-relacionadas sobre dado assunto específico, mas que pode estar pulverizado em várias matérias e institutos com o fito de sistematiza-los e dar maior unidade ao microsistema jurídico.

Analisado o conceito, sob a concepção dos denominados **“servidores públicos”**, o regime jurídico se traduz no **conjunto de deveres, poderes, direitos, garantias, vantagens, óbices, sanções, dirigido a um segmento de agente público, que**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

tem vínculo com a Administração por processo de concurso público meritório para o exercício de função, cargo ou emprego público.

Analisando o Projeto de Lei CM nº 207/2022, que ao **revogar o art. 3º da Lei Municipal nº 3.232 de 08 de julho de 1969, e dá outras providências**, não está usurpando a competência para iniciar o processo legislativo, do Prefeito, pois não está disciplinando sobre o **“regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo”**.

Dessa forma, o Projeto de Lei CM nº 207/2022, não contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º c/c art. 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal.

2.2.2. Da Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Conforme mencionado na justificativa da proposta legislativa, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, **têm julgado irregular as despesas referente as “gratificações de quebra de caixa aos tesoureiros que manipulam valores em espécie”**, senão vejamos:

“(…)

A Fiscalização, no relatório das contas, constatou que a Prefeitura Municipal de Nhandeara efetuou o pagamento de gratificação de quebra de caixa ao tesoureiro que não manipula valores em espécie. Ao proceder à inspeção in loco, constatou que não há movimentação de recursos no caixa da prefeitura em moeda corrente. Ante o exposto, entendeu que o aludido pagamento estava em desconformidade com o Estatuto dos Servidores Municipais, o qual autoriza essa verba somente aos funcionários que paguem ou recebem dinheiro em moeda corrente.

Após as notificações de praxe, a Prefeitura do Município de Nhandeara apresentou suas justificativas, acompanhadas de documentação correlata, conforme se depreende às fls. 162/170. Em pequena síntese, alegou que observara todas as exigências legais para a concessão de tais benefícios; muito embora prevaleça na municipalidade o uso de meios das instituições financeiras sem a necessidade de manuseamento de numerário físico, por vezes o tesoureiro ainda é instado a se valer





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de dinheiro em espécie, como por exemplo, em adiantamentos, leilões ocorridos antes do horário bancário, dentre outras; em se tratando de uma verba pro labore faciendo, é devida a contrapartida ao tesoureiro; no entanto, como medida prudencial, suspendeu o pagamento da vantagem considerada indevida até o exame da matéria. Pugnou pela regularidade dos pagamentos.

(...)

Outrora era comum os entes políticos pagarem gratificação a título de quebra de caixa aos servidores que manuseavam recursos em espécie, costumeiramente aos tesoureiros e auxiliares. Tal verba tinha por objetivo compensar perdas decorrentes de eventuais diferenças de numerário que o funcionário tivesse que suportar. Assegurava o reembolso de eventuais prejuízos acometidos aos profissionais que lidavam diariamente com títulos e valores. Os fatos aconteciam ordinariamente da operação de troco na entrada e saída de recursos, em regra centavos ou outros pequenos valores, mas que ao final, toda a diferença deveria ser suportada pelo responsável.

Com as inovações tecnológicas e bancárias, tornou-se obsoleta e desaconselhável a conduta do manuseio de dinheiro em espécie nos órgãos públicos, não envolvendo atualmente estoques de numerários em caixa. As entradas e saídas dos recursos são efetuadas por outros meios mais seguros e eficientes, como por exemplo, recebimentos através de guias e boletos, e pagamentos mediante emissão de cheque ou transferências bancárias eletrônicas.

Em vista das novidades, tornaram-se inapropriados os pagamentos da aludida gratificação, inexistindo justa causa para a verba. Razão pela qual, as despesas envolvidas carecem de interesse público.

As justificativas da origem não lhes socorrem, haja vista que a concessão de adiantamentos, realização de leilões, etc. não se tratam de operações cuja prática envolva algum tipo de troco ou de entrada e saída de valores que potencialmente possa acarretar diferenças no fechamento do boletim de caixa e bancos, em prejuízo do servidor responsável.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ainda que classificada como benefício de natureza pro labore faciendo, ou seja, é devida enquanto o servidor estiver exercendo a função específica para qual a verba foi destinada, é certo que o art. 175 da Lei Municipal nº 69, de 15 de março de 1974 (fls. 09/10), estipula que o auxílio para diferença de caixa é concedido aos tesoueiros ou caixa que, no exercício do cargo, paguem ou recebam em moeda corrente.

Ante o exposto, restou evidente o descompasso entre a conduta da Administração Pública e a vontade da lei, razão pela qual a decisão pela irregularidade é medida de rigor. Esta Corte tem condenado tal conduta, conforme se depreende de diversas decisões prolatadas neste sentido, a exemplo do TC-2015/026/07, TC- 929/026/11, dentre outros.

Deixo, no entanto, de condenar à devolução ao erário porque não restou caracterizada a má-fé do gestor público ou do servidor beneficiário, bem como por se tratar de verba de caráter alimentar.

*Pelo exposto, à vista dos elementos que instruem os autos, e nos termos do que dispõe o art. 73, § 4º da Constituição Federal c/c Resolução nº 03/2012 deste Tribunal, **JULGO IRREGULARES** as despesas analisadas, aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Sem prejuízo, recomendo à Prefeitura Municipal de Nhandeara para que promova adequação na estrutura dos cargos e salários a fim de ajustar os vencimentos dos profissionais do setor a valores correntes, **excluindo, no entanto, o pagamento de gratificação a título de quebra de caixa**".¹ (g/n)*

Portanto, não há qualquer ilegalidade na proposta legislativa, pois está somente atendendo ao entendimento sedimentado do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que Projeto de Lei CM nº 207/2022 é constitucional e legal.

¹ Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, TC nº 800595/167/11, Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial oposto ao §2º, do art. 1º, do projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

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, 06 de março de 2023.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Assuntos Jurídicos e Legislativos
OAB/SP 163.443

