



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO VEREADOR ZEZINHO DO CAMINHÃO

PARECER

VETO TOTAL Nº 03/2022

AUTORIA: PODER EXECUTIVO

Trata-se de Veto total ao Projeto de Lei Ordinária nº 98/2022 que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de crachás de identificação por servidores públicos no Município de Nova Friburgo

O projeto não padece de vício formal de iniciativa tendo em vista que não há a criação, extinção e definição de estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos de administração direta e indireta e, portanto, não há inconstitucionalidade formal por não estar configurada violação à iniciativa exclusiva do Prefeito determinada no Art 170, II, b da Lei Orgânica do município de Nova Friburgo. Por tal motivo, não há violação ao princípio da separação dos poderes.

No caso, a obrigação do uso de crachás de identificação por servidores públicos, durante sua jornada de trabalho, no município de Nova Friburgo trata-se apenas de mais um meio que viabiliza a prática de princípio constitucional dos mais importantes que norteiam a Administração Pública, o princípio da transparência.

Assim, a determinação para o cumprimento de princípio constitucional da publicidade não constitui criação de atribuição posto que a Administração Pública tem como uma de suas atribuições/obrigações a manutenção da transparência de seus atos.

A Constituição da República Federativa do Brasil 1988 traz em seu artigo 37, princípios que devem servir de norte para todo ato da Administração Pública, sendo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Contudo esse rol não é taxativo, existem, atualmente, muitos princípios que norteiam os atos do Poder Público, como o princípio da transparência, atrelado ao princípio da publicidade. A Lei Orgânica do município de Nova Friburgo também dispõe sobre tais princípios em seu artigo 57.

Sobre o princípio da Publicidade/transparência, menciona Wallace Paiva Martins Júnior no livro *Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular*, de 2010:

“O princípio da publicidade decorre da obrigação de que todos os atos administrativos estejam abertos aos cidadãos, tendo em vista que só existem em razão do interesse de público. **Os atos desses agentes públicos, legitimados pela sociedade para o exercício de suas funções, devem estar sempre expostos ao controle, o que só é possível com a sua externalização** (WALLACE JÚNIOR, 2010, p. 102).”

“O princípio da transparência ou publicidade tem se destacado como o mais proeminente na transição da Administração Pública burocrática para gerencial, pois dá efetividade aos princípios da participação popular e o da impessoalidade, permitindo a aplicação do controle social da Administração Pública (WALLACE JÚNIOR, 2010, p. 220)”.

“Decorrente daquele princípio, a transparência exige a disponibilidade desses atos em linguagem clara e meios inteligíveis. Pode-se dizer que quanto mais efetiva e extensa a transparência dos atos e gastos do governo, maior será a eficácia do aparelho público e menores são os riscos de corrupção, levando em conta o caráter inibidor que a transparência possui.

Considera-se, assim, a transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas- considerado elemento da sustentação da relação de confiança entre cidadão e Estado, essencial para manter a legitimidade adjudicada ao Governo, no exercício de suas funções (WALLACE JÚNIOR, 2010, p. 99)”.

(grifo nosso)

(MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010)

Decerto, a fundamentação do Veto pode ser cristalinamente refutado com base no que podemos extrair de decisão judicial proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, no processo nº 1012138-72.2018.8.11.0000, que decidiu pela **IMPROCEDÊNCIA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE SOBRE LEI MUNICIPAL QUE**, de intuito similar ao

objeto deste Projeto de Lei (qual seja garantir a aplicação do princípio da transparência do poder público), **DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE GRAVAÇÃO DAS SESSÕES PÚBLICAS DE LICITAÇÃO NO ÂMBITO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO.** O julgador, *in casu*, decidiu que “a lei municipal que determina que as sessões de licitações públicas realizadas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Município deverão ser gravadas em áudio e vídeo não cria nem trata de atribuição de Órgão Público, tampouco gera distúrbio no funcionamento da Administração local, mas apenas confere aos órgãos de controle externo e à população transparência nos procedimentos de licitação, em consonância com o princípio da publicidade e com o dever de transparência aplicáveis à Administração Pública, não havendo falar em vício de iniciativa e violação à separação dos poderes ou em inconstitucionalidade material ao argumento de aumento de despesas”.

ÓRGÃO ESPECIAL- TRIBUNAL DE JUSTIÇA MATO GROSSO

Número Único: [1012138-72.2018.8.11.0000](#)

Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Assunto: [Inconstitucionalidade Material]

Relator: Des (a). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS

Turma Julgadora: [DES (A). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, DES (A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES (A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES (A). JOAO FERREIRA FILHO, DES (A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES (A). LUIZ FERREIRA DA SILVA, DES (A). MARCIO VIDAL, DES (A). MARCOS MACHADO, DES (A). MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, DES (A). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, DES (A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES (A). PAULO DA CUNHA, DES (A). RONDON BASSIL DOWER FILHO, DES (A). RUI RAMOS RIBEIRO]

Parte

(s):

[CAMARA MUNICIPAL DE NOVA UBIRATA - CNPJ: 01.642.066/0001-48 (RÉU), VALDENIR JOSE DOS SANTOS - CPF: 534.896.161-20 (AUTOR), ROGERIO FERREIRA DA SILVA - CPF: 640.976.761-72 (ADVOGADO), MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS), MUNICIPIO DE NOVA UBIRATA - CNPJ: 01.614.521/0001-00 (TERCEIRO INTERESSADO), JOAO CARNEIRO BARROS NETO (ADVOGADO), DIEGO BIANCHINI - CPF: 023.673.621-30 (ADVOGADO)]

A C Ó R D Ã O
Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des (a). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA.**

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE GRAVAÇÃO DAS SESSÕES PÚBLICAS DE LICITAÇÃO NO ÂMBITO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO – ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DEVIDO AO AUMENTO DAS DESPESAS – AFASTAMENTO – MATÉRIA QUE NÃO SE ENQUADRA NO ROL DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA ATRIBUÍDO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – **AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.**

A lei municipal que determina que as sessões de licitações públicas realizadas no âmbito dos Poderes

Legislativo e Executivo do Município deverão ser gravadas em áudio e vídeo não cria nem trata de atribuição de Órgão Público, tampouco gera distúrbio no funcionamento da Administração local, mas apenas confere aos órgãos de controle externo e à população transparência nos procedimentos de licitação, em consonância com o princípio da publicidade e com o dever de transparência aplicáveis à Administração Pública, não havendo falar em vício de iniciativa e violação à separação dos poderes ou em inconstitucionalidade material ao argumento de aumento de despesas.”

(GRIFO NOSSO)

Dessa forma, é nítido que o julgado acima transcrito considerou que, embora a lei municipal de iniciativa parlamentar submetida ao julgamento acima disponha sobre obrigatoriedade de gravação das sessões públicas de licitação, NÃO SE ENQUADRA EM CASO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA e tampouco considerou violação à Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) em seus artigos 67, §§ 1º e 2º e Art 73), mas julgou-se pela prática do dever de transparência nos procedimentos licitatórios.

De fato, a lei que passou pelo crivo do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Mato Grosso em ação de inconstitucionalidade, no processo de nº 1012138-72.2018.8.11.0000, não determina a obrigatoriedade do uso de crachás de identificação por servidores públicos, mas tem objeto parecido com o deste Projeto de Lei nº 98/2021 ao determinar que as sessões de licitações públicas realizadas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo do Município deverão ser gravadas em áudio e vídeo porque ambos visam o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade/transparência na administração pública.

Neste diapasão, a ação de inconstitucionalidade foi julgada improcedente afastada a argumentação de que ocorrera a criação ou atribuição de

órgão público, ou distúrbio no funcionamento da administração. Pelo contrário, o órgão julgador decidiu que a lei analisada apenas confere aos órgãos de controle externo e à população TRANSPARÊNCIA nos procedimentos de licitação e com o dever de transparência aplicáveis à Administração pública não ocorrendo vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, tampouco inconstitucionalidade material com o argumento de aumento de despesas.

Outro julgado que corrobora com a constatação de que o legislador, ao determinar a implementação do princípio da transparência, não CRIA ATRIBUIÇÃO e não viola a competência exclusiva do Chefe do Executivo pode ser conferido a seguir:

Tribunal de Justiça do Mato Grosso TJ-MT: 1022783-88.2020.8.11.0000 MT

ÓRGÃO ESPECIAL DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE (95) Nº 1022783-88.2020.8.11.0000

EMENTA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –LEI N. 1.062/2019–MUNICÍPIO DE CAMPOS DE JÚLIO– GRAVAÇÃO EM ÁUDIO E VÍDEO, TRANSMISSÃO AO VIVO E DISPONIBILIZAÇÃO POR MEIO DA INTERNET DA SESSÃO DE LICITAÇÃO –ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL-INEXISTÊNCIA– MATÉRIA QUE NÃO SE ENQUADRA NO ROL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA – LEGITIMIDADE DO PODER LEGISLATIVO–CRIAÇÃO DE NOVA FIGURA DO CRIME DE RESPONSABILIDADE–IMPOSSIBILIDADE– COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO–SÚMULA VINCULANTE N. 46 DO STF–AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL.

Apesar de a norma impugnada estabelecer obrigatoriedade de transmissão da sessão de licitação, cominando à Administração Pública Direta e Indireta a necessidade de aquisição dos equipamentos necessários

para este fim, não há falar em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, porquanto não dispõe sobre nenhuma das matérias de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, expressamente previstas no art. 195, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)” [STF, Tema 917].

“É LEGÍTIMO QUE O PODER LEGISLATIVO, NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, O QUAL LHE FOI OUTORGADO EXPRESSAMENTE PELO PODER CONSTITUINTE, IMPLEMENTE MEDIDAS DE APRIMORAMENTO DA SUA FISCALIZAÇÃO, DESDE QUE RESPEITADAS AS DEMAIS BALIZAS DA CARTA CONSTITUCIONAL, FATO QUE ORA SE VERIFICA” [STF, ADI 2444, *Relator(a)*: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, *ACÓRDÃO ELETRÔNICO* DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015].

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de *processo* e *julgamento* são de competência legislativa privativa da União” [STF, Súmula Vinculante n. 46].”

(grifo nosso)

Como visto, foi julgado que, embora a norma impugnada em ação de inconstitucionalidade estabeleça obrigatoriedade de transmissão da sessão de licitação, cominando à Administração Pública Direta e Indireta a necessidade de aquisição dos equipamentos necessários para este fim, ou seja, embora haja despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos e, por tal motivo, não viola o Art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal.

Por derradeiro, lembremos que o mencionado **Art 61, § 1º II b**, nas razões do Veto total, diz ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre **organização administrativa** e judiciária, matéria

tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração DOS TERRITÓRIOS. Sobre esta disposição constitucional, o excelentíssimo ex-ministro do STF Joaquim Barbosa já decidiu, em AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2447, Minas Gerais de 04/03/2009, que:

*“A RESERVA DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PREVISTA NO ART 61 § 1º, II B DA CONSTITUIÇÃO **SOMENTE SE APLICA AOS TERRITÓRIOS FEDERAIS**”*

(grifo nosso)

Aliás, há decisão do STF, pelo Ministro Gilmar Mendes, que garante que nem toda despesa gerada por lei de iniciativa parlamentar ao município gera inconstitucionalidade. Para gerar inconstitucionalidade, a despesa deve advir de lei que trate da estrutura ou da atribuição dos órgãos do Poder Executivo ou do regime jurídico de servidores públicos, o que não é o caso.

“SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL STF
REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE
JANEIRO

MINISTRO GILMAR MENDES 29/09/2016

EMENTA:

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.
(GRIFO NOSSO)

Pelo exposto, o voto é pela rejeição do veto total tendo em vista a constitucionalidade e legalidade da presente proposição e por não haver vício de iniciativa no projeto de lei em comento.

Tendo em vista ter sido designado relator do presente Veto Total do Poder Executivo ao mencionado Projeto de Lei nº 98/2021, encaminho a referida proposição ao Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e demais membros para apreciação do parecer.

Sala das Comissões, 17 de maio de 2022.

ZEZINHO DO CAMINHÃO
MEMBRO RELATOR
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC)