



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

Ofício n.º 1482/2018 DAO

Exmo. Sr.
Anderson Garcia
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas-RS

Câmara de Vereadores de Pelotas

OFÍCIO

Doc N.º: 0677/2018
Protocolo 7374/2018

13:00
Data: 30/11/2018



Senhor Presidente:

Em resposta a seu Of. Leg. n.º. 0388/2018 (Prot. n.º. 6065/2018), no qual V. Exa. encaminha a este Executivo Projeto de autoria do Sr. Vereador Éder Blank, aprovado por essa Casa Legislativa, cuja ementa, *in verbis*: "*Dispõe sobre a presença de profissionais psicólogos nas escolas da rede pública de educação municipal em Pelotas/RS*", venho, por meio do presente, opor **VETO INTEGRAL** ao referido Projeto, de acordo com as razões a seguir elencadas.

1. Da repercussão que a aprovação do Projeto traria, caso não fosse vetado

A Prefeitura Municipal de Pelotas possui atualmente em seu quadro de servidores 83 profissionais de Psicologia, sendo 80 em atividade e 03 (três) inativos, conforme pode ser verificado no Site Oficial da Transparência do Município. A grande maioria desses psicólogos presta serviços na Secretaria Municipal de Saúde (41 profissionais) ou na Secretaria Municipal de Assistência Social (33 profissionais) e os demais 06 (seis) psicólogos da ativa distribuem-se em outros órgãos municipais. A contratação de tais profissionais foi ocorrendo, paulatinamente, ao longo de décadas, desde meados do século passado, para suprir necessidades e imperativos de natureza legal.

O acolhimento do Projeto de Lei em apreço convolaria para o ente municipal a obrigatoriedade de admitir centenas de novos profissionais da Psicologia, a fim de atender o que apresentado pela proposta. Observe-se que o Art. 1o. do referido Projeto estabelece autorização para "...oferecer acompanhamento psicológico a alunos, professores e profissionais das escolas da rede pública de educação municipal". Essa comunidade de pessoas ligadas à educação municipal perfaz, em Pelotas, mais de 30 mil

indivíduos! A alternativa alvitada no parágrafo único do Art. 1o. do Projeto, no que se refere ao uso de convênios para viabilizar estágios curriculares aos profissionais de Psicologia, com certeza não atenderia nem de longe a demanda aberta e, ademais, a ação de estagiários ainda não diplomados não poderia substituir o efetivo trabalho dos psicólogos.

O Município possui 89 estabelecimentos de ensino, incluindo a educação infantil, ensino fundamental incompleto ou completo e ensino de segundo grau. Embora haja escolas com um número relativamente baixo de alunos e professores, que poderiam ser atendidas por um único profissional, há estabelecimentos que possuem várias centenas de estudantes e dezenas de professores, o que exigiria a presença de muitos profissionais. E isso sem falar na peculiar situação do Colégio Municipal Pelotense, que possui 3.000 (três mil alunos) , cerca de 300 servidores (200 dos quais são professores) e funciona em três turnos, exigindo, por isso, um número ainda muito mais elevado de psicólogos.

Por fim, dois aspectos essenciais que não podem deixar de ser levados em consideração: de um lado, caso aprovado, o Projeto em questão acarretaria para o Município substancial elevação de despesas de pessoal, justamente num momento de profunda contenção de despesas e enormes incertezas sobre o panorama econômico, tanto em nível macro quanto na arrecadação municipal (sem falar na invasão de seara própria do Poder Executivo, como se demonstra no item 2) e, de outra parte, o fato de que a admissão da proposta legislativa criaria profunda assimetria e desconforto em outros setores, ou seja, enquanto cada escola municipal passaria contar com a presença de profissionais psicólogos, o mesmo não ocorre em todas as Unidades Básicas de Saúde ou nos locais de atuação e atenção ao público ligados à Secretaria de Assistência Social.

2. Do Imperativo de preservar a Independência e Harmonia entre os Poderes e da Inconstitucionalidade Formal e Material do Projeto de Lei Impugnado

Em que pese a louvável iniciativa do vereador autor do Projeto em análise, ao pretender legislar sobre o acompanhamento psicológico a alunos, professores e outros profissionais das escolas da rede pública de educação municipal, incorreu o mesmo em vícios de inconstitucionalidade formal e material, , ao adentrar na esfera organizacional da Administração Pública que é privativa do Poder Executivo e, além disso, pela natureza e conteúdo do Projeto em epígrafe, traz o mesmo para o Executivo a necessidade de contrair e responsabilizar-se por despesas elevadas e extraordinárias para os cofres públicos, como já se demonstrou no item 1.



2.1 Da Independência e Harmonia entre os Poderes

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vêm apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado deflui a base da sistemática de distribuição do feixe de competências dos entes federativos, previstos na Carta Magna, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa a esse sistema determina a nulidade do ato legislativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, todavia não pode adentrar no âmbito das matérias que foram reservadas expressa e privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir o sistema de harmonia e independência entre os Poderes, conforme lição de José Afonso da Silva, a qual se passa a transcrever:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro¹.

2.2 Da Inconstitucionalidade Formal e Material

O ato normativo ora vetado viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes determinado no art. 10 da Constituição Estadual, bem como invade competência privativa da Prefeitura, ao dispor sobre organização interna da Administração

¹Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45

Pública e as atribuições de servidores públicos, violando o disposto no art. 60, inciso II, alíneas “a”, “b” e “d” da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

A Constituição do Estado do Rio Grande Sul estabelece o rol de iniciativas e competências privativas do Governador do Estado, as quais se pede vênias para transcrever:

“Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II- disponham sobre:

- a. - criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;
- b. - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
- d. - criação, estruturação e atribuição das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual”.

Por simetria, o regramento supracitado aplica-se expressamente aos Municípios, conforme disposto no artigo 8º da Constituição Estadual, *verbis*:

“Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Ao examinar a questão da iniciativa acerca dos projetos de lei, o festejado doutrinador Hely Lopes Meirelles, em lição basilar, assim se manifesta:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos

anuais, créditos suplementares e especiais". (Direito Municipal Brasileiro – pág. 733 – Malheiros – décima quinta edição).

Ainda não se pode olvidar que o estabelecimento da obrigatoriedade da presença de profissionais psicólogos em escolas da rede pública municipal de Pelotas contraria a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município de Pelotas, que assim dispõe:

"Art. 62. Compete privativamente ao Prefeito:

II - prover os cargos, empregos e funções do Poder Executivo na forma da lei;

IV - dispor sobre a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da administração municipal;"

Nesse sentido, João Jampaulo Júnior, por sua vez, especifica as matérias que competem ao Prefeito:

"As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município." (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Dessa forma, há vício de iniciativa no projeto de lei em análise, pois interfere na organização e funcionamento da administração pública municipal, criando atribuições para servidores públicos municipais, bem como invade a competência material da Chefe do Poder Executivo, acarretando ações que obrigam este Poder a se estruturar administrativamente para adequar-se aos parâmetros estabelecidos no projeto, cumprindo recordar o ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles:




A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário².

Destarte, quando o Poder Legislativo edita leis de efeitos concretos que interferem na esfera administrativa, há efetiva invasão de competência por vício de iniciativa, devendo o ato normativo não vir a lume no mundo jurídico, conforme vem se manifestando o Supremo Tribunal Federal – STF nos precedentes, cujas ementas passa-se a transcrever:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, c. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA A OUTRO PODER: PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. C.F., art. 2º. I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II. - Leis que disponham sobre servidores públicos são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (C.F., art. 61, § 1º, II, a, c, f) (grifo nosso), à Câmara dos Deputados (C.F., art. 51, IV), ao Senado Federal (C.F., art. 52, XIII), ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça (C.F., art. 96, II, b). III. - Lei de iniciativa reservada a outro poder: não-observância: ofensa ao princípio da separação dos poderes

² Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Ednard Neves da Silva



(C.F., art. 2º). IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 2.731, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 25.4.2003)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CONTROLE CONCENTRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. C.F., art. 125, § 2º. SERVIDOR PÚBLICO: PROCESSO LEGISLATIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, c. I. - Tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade da competência do Tribunal de Justiça local - lei estadual ou municipal em face da Constituição estadual - somente a questão de interpretação de norma central da Constituição Federal, de reprodução obrigatória na Constituição estadual, é que autoriza a admissão do recurso extraordinário. II. - Leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (C.F., art. 61, § 1º, II, c) (grifo nosso)” (RE 353.350-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 21.5.2004)

3. Da Conclusão

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, além da extraordinária repercussão nas despesas da Administração Pública Municipal (que se torna ainda mais danosa no momento atual de contingenciamentos que estamos atravessando e de profundas incertezas na economia) decido vetar integralmente o Projeto de Lei ora em exame, de forma a preservar a competência do Poder Executivo, bem como evitar o desequilíbrio e a quebra da harmonia do sistema normativo.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 27 de outubro de 2018.


Paula Schild Mascarenhas
Prefeita