



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 100 /15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

Dispõe sobre alterações na estrutura da Secretaria Municipal da Fazenda, cria o Tesouro Municipal, a Superintendência da Tecnologia da Informação e a Receita Municipal, define a estrutura básica e as funções institucionais destes, altera a estrutura da Controladoria-Geral do Município; dispõe sobre a carreira e a remuneração do Auditor-Fiscal da Receita Municipal; cria e extingue cargos em comissão e funções gratificadas no Quadro dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, constante da letra “c” do Anexo I da Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988; altera o art. 4º, o art. 39, o art. 50, exclui a classe de Agente Fiscal da Receita Municipal do grupo ES – Grupo Executivo e Assessoramento Superior e inclui a Classe Auditor-Fiscal da Receita Municipal do grupo AT – Grupo Auditoria Tributária, ambos no Quadro de Cargos de Provisão Efetivo da Administração Centralizada, do Anexo I, altera a denominação dos cargos de Técnico em Contabilidade e Contador, para Técnico de Controle Interno e Auditor de Controle Interno, respectivamente, todos da Lei nº 6.309, de 1988; altera o § 4º do art. 4º, o inciso XI do art. 5º, o art. 6º, o “caput” do art. 7º, o “caput” e inclui o parágrafo único do art. 9º, o “caput” do art. 10, o “caput” do art. 11, o “caput” e inclui o parágrafo único do art. 14, o inciso I do parágrafo único do art. 17, o “caput” do art. 18, o “caput” do art. 19, inclui o § 4º ao art. 20 da Lei Complementar nº 534, de 28 de dezembro de 2005; revoga os incisos IV e V do art. 5º, o artigo 12, o artigo 13, os incisos I e II do art. 19, todos da Lei Complementar nº 625, de 3 de julho de 2009; revoga o inciso XXXVIII do art. 1º da Lei nº 11.404, de 27 de dezembro de 2012; e dá outras providências.



PARECER Nº 106 /15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

Vêm a este Relator, para parecer, a Contestação ao Parecer nº 86/15 – CCJ, de autoria do vereador Cássio Trogildo, e a Contestação ao Parecer nº 86/15 – CCJ, de autoria do vereador Dr. Thiago.

I. Da Contestação apresentada pelo Vereador Cassio Trogildo:

O Vereador Cassio Trogildo na contestação apresentada manifesta-se no sentido de que as matérias objeto das Emendas de nº 01 e 02, de sua autoria, foram contempladas pela Mensagem Retificativa Parcial do Executivo Municipal, apregoada em 01 de abril de 2015, analisada nesta Comissão de Constituição de Justiça pelo Parecer nº 86/15-CCJ, de 6 de abril de 2015, deste relator.

É o relato.

Ressalto que o Parecer desta CCJ foi no sentido da inexistência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do PCLE Nº 010/14 e da Mensagem Retificativa, nos quais se insere o objeto das referidas emendas apresentadas pelo Vereador Cassio Trogildo.

II. Da Contestação apresentada pelo Vereador Dr. Thiago Duarte:

A Contestação em debate discute o Relatório de minha lavra, afirmando não haver óbice à tramitação e aprovação das emendas nºs 3 a 20 ao Projeto de Lei em testilha. Afirma que o art. 56, VIII, da LOMPA autoriza a apresentação ilimitada de emendas a Projetos de Lei pelos membros do Poder Legislativo Municipal, nas matérias que envolvam “criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, e fixação da remuneração de servidores do Município, inclusive da administração indireta, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;”. Isso porque o direito de emendar constitui, segundo sustenta, ‘parte fundamental do poder de legislar, não podendo o vereador se furtar a fazê-lo. Sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa, esvaziando suas atribuições’”.



PARECER Nº 100 /15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

Sustenta, outrossim, que o art. 8º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, invocado no Parecer de minha lavra, não é aplicável, por tratar de matéria estranha ao debate.

Ao final, conclui, que as emendas parlamentares apresentadas ao Projeto em testilha não afrontam o princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição da República, uma vez que a competência para legislar sobre a matéria é do Município, por meio de seus Poderes constituídos, seja o Executivo, seja o Legislativo.

É esse o relato. Ao enfrentamento da matéria.

Por primeiro, cumpre salientar que o nobre Vereador Contestante afastou a incidência do inciso IV do art. 8º da LOMPA. Imperioso, no entanto, mostrar que a indicação do inciso, no parecer – lembrando que o dispositivo não foi transcrito – configura mero erro material, pois deveria ter constado inciso VI, ao invés de IV. Partindo desse pressuposto, transcrevo o dispositivo que é, sim, aplicável, ao caso:

“Art. 8º. Ao Município compete, privativamente:

VI – organizar o quadro e estabelecer o regime único para seus servidores;”

A esse dispositivo, no que toca à legislação municipal, soma-se o invocado art. 56, VIII, também da LOMPA:

“Art. 56 – Os assuntos de competência do Município sobre os quais cabe à Câmara Municipal dispor, com a sanção do Prefeito, são, especialmente:

VIII – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, e fixação da remuneração de servidores do Município, inclusive da administração indireta, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;”

Conclui meu Colega, nobre vereador Dr. Thiago Duarte, que esses dispositivos autorizam a Câmara Municipal de Porto Alegre a emendar o Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo.



PARECER Nº 100 /15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

Lidos, assim, isoladamente, poderia até parecer que esse poder de emenda é ilimitado. Todavia, há um sistema constitucional republicano e federativo, que impõe simetria entre as esferas da federação – União, Estados e Municípios. Essa simetria, por seu turno, é definida pelo texto constitucional pátrio que estabelece as diretrizes cogentes e definitivas para o movimento parlamentar, mais largo em alguns casos, mais estreito em outros.

No caso em apreço, o movimento parlamentar está adstrito a normas de caráter, como afirmei, não apenas cogente, mas perpétuo, porque estamos falando de normas que deslindam o modo como se deve dar o movimento harmônico entre os poderes.

Os princípios aqui envolvidos são cruciais ao sistema constitucional brasileiro. Estamos a tratar da separação dos poderes, do sistema federativo, da simetria, ressalto. Qual o lugar da simetria, então, e como harmonizar a discussão em torno desses princípios. Trazemos à fala, por primeiro, como não poderia deixar de ser, o Guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal:

"O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas a e c do inciso II do art. 61). Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do STF, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea b do inciso II do art. 96. **A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste** (CF. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Min. Sydney Sanches, entre outras)." (ADI 3.061, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 5-4-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006)".



PARECER Nº 100/15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

No mesmo sentido: ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 19-6-2013, Plenário, DJE de 13-8-2013; ADI 645, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 11-11-1996, Plenário, DJ de 13-12-1996; ADI 1.470, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 14-12-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006:

“A iniciativa de projetos de lei que disponham sobre vantagem pessoal concedida a servidores públicos cabe privativamente ao chefe do Poder Executivo. Precedentes. Inviabilidade de emendas que impliquem aumento de despesas a projetos de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo” (ADI 1.729, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28-6-2006, Plenário, DJ de 2-2-2007.) No mesmo sentido: ADI 3.176, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

Trata-se, pois, do instituto da reserva de iniciativa, que veda, simetricamente, a estados e municípios, a iniciativa parlamentar em matérias de iniciativa reservada ou privativa aos Chefes do Executivo, quando incidam na vedação ao aumento da despesa inicialmente prevista. Simetricamente: Presidente da República, Governador do Estado, Prefeito Municipal.

Fala-se, aqui, então, do art. 61, § 1º, da Constituição da República, ao qual corresponde, simetricamente, o art. 60 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A esses dispositivos, que abaixo transcrevemos, deve corresponder a LOMPA, tanto em sua redação, quanto em sua interpretação.

“A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
 - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

...



PARECER Nº 100 /15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)”.

“Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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 ou 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;”.

Como dito, por simetria, a LOMPA deve obediência, em seu texto, como na interpretação que dela se faz, às ditas diretrizes, porque a federação brasileira é simétrica, mas tal simetria é ditada pela Constituição da República, que constitui o pacto federativo originário do povo brasileiro. Não há como dar interpretação conforme a Constituição, ao citado dispositivo da LOMPA, sem que haja observância à sistemática constitucional.

Nesse diapasão, cumpre lembrar que a esses dispositivos se acrescentam os seguintes, na busca pela interpretação constitucional no caso em apreço, porque, como efeito, há vedação de emenda a propostas que importem aumento de despesa, como é o caso:

“Constituição da República

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;”

“Constituição do Estado

Art. 61. Não será admitido aumento na despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;”



PARECER Nº 100 /15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

A atuação do Poder Legislativo Municipal está vinculada a esses imperativos, ditados pela simetria constitucional, de modo que o dispositivo invocado na contestação que vem ao debate, trazida pelo vereador Dr. Thiago Duarte, deve ser interpretado de acordo com as normas da Constituição da República e da Constituição do Estado antes transcritas. Com efeito, o art. 56, VIII, prevê uma competência que não pode ser subtraída do Poder Legislativo Municipal. Essa competência legislativa, no entanto, não é ilimitada, porque adstrita à simetria constitucional que, na matéria de que ora se trata, **impede** a possibilidade de apresentação das **Emendas nº 03 a 20**, porque importam aumentam de despesa. Isso, no entanto, de forma nenhuma esvazia a competência desta Casa. A vingar tal entendimento, a competência do Legislativo Municipal só faria sentido se houvesse possibilidade de emendas sem limites aos textos do Poder Executivo: temos uma missão importantíssima que é a tramitação, apreciação, deliberação, aprovação ou não de projetos de lei, na matéria, além da apreciação de eventuais vetos, que não nos podem ser suprimidas. Todavia, não podemos exercer competência que não temos. Emendar matérias como a que vem à apreciação nesse momento, na forma como pretendida pelo nobre Vereador, acarretando impossível aumento de despesa é uma delas. Apoio-me no que decide, de modo categórico, o Supremo Tribunal Federal:

“Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.” (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-2004, Plenário, DJ de 1º-10-2004.)

Registro, ainda, os inúmeros julgados – lembrando, ainda, aqueles antes apontados, nos quais o Supremo Tribunal Federal decidiu sobre a matéria aqui versada, nas linhas das diretrizes que ora trago à apreciação, para não incidirmos em manifesta inconstitucionalidade em nossa atuação:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.926/1998 do Estado de Santa Catarina. Tribunal de contas. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Transposição de cargos de corte de contas para o quadro de pessoal do Poder Executivo. 1. Inconstitucionalidade formal de dispositivo acrescentado por emenda parlamentar que transpõe cargos de analista de controle externo do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o



PARECER Nº 100/15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

grupamento funcional do Poder Executivo local. Essa transposição promove indiretamente a extinção de cargos públicos pertencentes à composição funcional do Tribunal de Contas do Estado. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e pelo Supremo Tribunal Federal, gozam as cortes de contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo para criar ou extinguir cargos, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, b, da Constituição Federal (cf. ADI nº 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. A jurisprudência da Corte é firme no sentido de que a Constituição Federal veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultar aumento de despesa pública ou se forem elas totalmente impertinentes à matéria versada no projeto (ADI nº 3.288/MG, rel. Min. Ayres Britto, DJ de 24/2/11; ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30/4/2004). No caso dos autos, o projeto original já versava acerca da transposição de cargos públicos, mas essa transposição limitava-se a cargos do quadro do Poder Executivo. 4. Ação julgada procedente. (ADI 3223, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

“Processo legislativo: projeto do governador, em matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo, aprovado com emendas de origem parlamentar que – ampliando o universo dos servidores beneficiados e alargando os critérios da proposta original – acarretaram o aumento da despesa prevista: inconstitucionalidade formal declarada.” (ADI 2.170, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 17-8-2005, Plenário, DJ de 9-9-2005.) No mesmo sentido: ADI 1.124, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-3-2005, Plenário, DJ de 8-4-2005.

“Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria.” (ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)

No mesmo sentido: ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16-6-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010; ADI 2.801, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 5-6-2009; ADI 4.009, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-2-2009, Plenário, DJE de 29-5-2009.



PARECER Nº 100/15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

Quanto, por fim, à transformação dos cargos, proposta nas emendas, a discussão é, agora, inviabilizada, diretamente, pela Súmula Vinculante nº 43, que nos impede de aprovar o que está proposto pelo nobre Vereador. Transcrevo:

“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

Com efeito, a Súmula 685 do Supremo Tribunal Federal¹, aprovada em 2003, já continha tal vedação, mas, agora, aprovada na forma do art. 103-A da Constituição da República², adquire caráter vinculante e nos impede de dar tramitação às emendas propostas quanto ao ponto.

Isso posto, ratifico o Parecer anterior e mantenho o entendimento pela inexistência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Mensagem Retificativa e pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação das Emendas nºs 01 a 20.

Sala de Reuniões, 22 de abril de 2015.


Vereador Nereu D'Avila,
Relator.

¹ Súmula 685 STF- É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

² CRFB. Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006). § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



PARECER Nº 100 /15 – CCJ
ÀS CONTESTAÇÕES AO PARECER Nº 86/15 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 23-4-15

Vereador Elizandro Sabino – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Waldir Canal – Vice-Presidente
(AUSENTE)

Vereador Pablo Mendes Ribeiro

Vereadora Lourdes Sprenger

Vereador Rodrigo Maroni