Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0916/18
COMUM

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 37 /18 – CCJ
AO RECURSO

Recurso referente ao PELO nº 002/18 – Processo nº 0732/18.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Recurso em epígrafe, de autoria do vereador Dr. Thiago e outros.

Nos termos do arts. 36 e 52 do Regimento deste Legislativo, passamos a analisar os recursos apresentados aos PELOS nºs 007/17; 008/17; 001/18 e 002/18.

I – DA ANÁLISE CONJUNTA DOS PELOS nºs 007/17; 008/17; 001/18 e 002/18.

Analisaremos em conjunto os PELOS nºs 007/17; 008/17; 001/18 e 002/18, pois tratam do mesmo tema, ou seja, alteração da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, proposições que, regimentalmente, não aceitam tramitação em regime de urgência.

II - CABIMENTO DO PRESENTE RECURSO E DO EFEITO SUSPENSIVO

Os recursos, baseados no art. 99 do Regimento da Câmara de vereadores, devem ser recebidos, com efeito suspensivo, pois:

I – foram apresentados de forma escrita, perante a Mesa Diretora;
II – contêm os fundamentos de fato e de direito em que se baseiam os pedidos de nova decisão;
III – são tempestivos, pois foram apresentados no prazo de quinze dias contados do conhecimento do ato;
IV – a matéria objeto dos recursos demonstram a urgência e a excepcionalmente necessárias, pois o não deferimento do efeito suspensivo poderá gerar grave lesão de difícil reparação à tramitação dos projetos.

PARECER Nº 93 /18 – CCJ
AO RECURSO

Sobre o efeito suspensivo, é importante registrar que, nos termos do art. 99, competiria à Mesa Diretora receber e analisar os recursos. Não pode o Presidente deste Legislativo deferir, de plano e monocraticamente, uma solicitação de urgência e, ato contínuo, analisar e indeferir parte de recurso contra ato seu.

O art. 99 do nosso Regimento estabelece que "recurso é o meio de provocar no Plenário a modificação de decisão tida como desfavorável, por ato da Mesa, da Presidência ou das Comissões.

Os incs. I a III do § 1º do art. 99 do Regimento estabelecem os requisitos essenciais do recurso, os quais foram atendidos. O inc. IV trata do efeito suspensivo, quando a continuidade do ato contestado pode gerar grave lesão. Esse efeito suspensivo não foi deferido pelo Sr. Presidente.

Ora, como pode o Presidente do Legislativo tratar da concessão do efeito suspensivo, quando se trata de um recurso contra ato de sua autoria. A Análise do efeito suspensivo deveria ser realizada por um Colegiado, pela Mesa Diretora ou pela Comissão de Constituição e Justiça, mas nunca pelo agente que tem a sua ação questionada.

Não está claro, no Regimento, a quem compete o deferimento do efeito suspensivo. Entendendo que esta competência não consta no rol de atribuições do Presidente do Legislativo (art. 19, II), que o Recurso deveria ser remetido à Mesa Diretora (órgão Colegiado) e não ao Presidente do Legislativo e que a pessoa que tem seu ato contestado não pode julgar, parcialmente, esse mesmo recurso, manifestamos-nos no sentido de que o indeferimento do efeito suspensivo, por parte do Presidente deste Legislativo, não é adequado e jurídico.

III - DOS FATOS APRESENTADOS NO RECURSO

Foram muito bem desenvolvidos, nas razões do recurso, os fatos e atos dos quais se recorre, razão que não vamos reprisá-los nesta manifestação, mas acolhê-los.

O Poder Executivo Municipal encaminhou a este Parlamento dezesseis pedidos de urgência a diversos projetos, incluindo projetos de temas codificados, emendas à Lei Orgânica, entre outros. Trata-se de um excesso jamais visto neste Parlamento.

PARECER Nº 97 /18 – CCJ
AO RECURSO

A julgar pelo excesso de pedidos de urgência, será impossível este Legislativo discutir, a contento, quaisquer desses projetos, o que obrigará este Legislativo, a partir do início do próximo mês, a apreciar projetos sem qualquer discussão e debates com a sociedade, ou até mesmo com seus próprios pares.

IV – DOS PROJETOS, DOS QUAIS SE QUESTIONA O CABIMENTO DE PEDIDO DE URGÊNCIA. PELOS nºs 007/17; 008/17; 001/18 e 002/18

Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 007/17.
Inclui o art. 37-A e revoga o parágrafo único do art. 37, ambos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (licença Prêmio.)

Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 008/17.
que altera os arts. 39, 40 e 41 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (data de pagamento dos servidores municipais.)

Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/18.
Altera o inc. XIII do art. 31 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (Regime de trabalho).

Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 002/18.
Revoga o art. 45 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que trata da concessão de licença especial aguardando aposentadoria, computando-se o tempo como de efetivo exercício para todos os efeitos legais.

V - DA IMPOSSIBILIDADE DE CONCEDER REGIME DE URGÊNCIA PARA PROJETOS DE EMENDA À LEI ORGÂNICA.

Os projetos de emenda à Lei Orgânica de Porto Alegre tratam de temas da maior importância para o Município de Porto Alegre e, tanto pela constituição federal, quanto pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, é considerada a lei maior que rege o Município.

Além de ser entendida como uma codificação das regras mais importantes do Município, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre tem rito especial para aprovação. Esse rito segue as diretrizes constitucionais e o detalhamento regimental.

PARECER Nº 37 /18 – CCJ
AO RECURSO

Como bem analisado no recursos, nosso regimento, no seu § 7º do art. 127, estabeleceu um detalhamento para a análise de projetos de emenda à Lei Orgânica. Nesse detalhamento, descabe urgências para esse tipo de proposição. É expresso, é inadmissível requerimentos de urgência para projetos de emenda à Lei Orgânica.

> Art. 127. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:
>
> I - de um terço, no mínimo, dos Vereadores;
>
> II - do Prefeito Municipal;
>
> III - de iniciativa popular, prevista no artigo 98 da Lei Orgânica.
>
> Art. 128. O substitutivo a projetos de reforma da Lei Orgânica somente poderá ser apresentado durante o período de Pauta e deverá estar subscrito por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara.
>
> Art. 129. Cumprido o período de Pauta, o projeto será encaminhado às Comissões Permanentes afins com a matéria, para emitir parecer.
>
> § 1º O projeto, com pareceres e proposições acessórias, se houver, será incluído na Ordem do Dia para discussão em duas Sessões consecutivas.
>
> § 2º Durante as Sessões de discussão referidas no § 1º, caberão emendas de Líder, nos termos do art. 169 e 170, § 3º, desta Resolução.
>
> § 3º Encerrada a discussão e não havendo emendas, o projeto será incluído na sessão seguinte, para votação em primeiro turno.
>
> § 4º Havendo emendas, o projeto será encaminhado às Comissões que prolataram parecer, que, em reunião conjunta, terão o prazo de cinco dias úteis para parecer, sendo o Relator designado pelo Presidente. 31
>
> § 5º Apreciado o parecer conjunto, o projeto será incluído na sessão seguinte para votação em primeiro turno.
>
> § 6º A votação, em segundo turno, dar-se-á com interstício mínimo de dez dias entre os turnos de votação.

PARECER Nº 97 /18 – CCJ
AO RECURSO

> § 7º Aplicam-se as disposições desta Resolução na omissão de regramento específico previsto neste artigo, inadmitidos requerimentos de urgência e de inclusão na Ordem do Dia por força do art. 81 da Lei Orgânica.

Ora, se descabe solicitação de urgência para projetos de codificações, muito mais descabida é a solicitação de urgência para projetos de emenda à Lei Orgânica.

Mas na análise técnica do *caput* do art. 64 da Constituição Federal, temos que a solicitação de urgência diz respeito a projetos de Lei, e não a projetos de emenda à lei orgânica. Essa análise textual é da maior importância para a hermenêutica da lei.

Art. 64. A discussão e votação **dos projetos de lei** de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Não encontramos na jurisprudência e na própria Constituição Federal a possibilidade de urgência para projetos de Emenda à Lei Orgânica. Esse projeto detém um rito especial, dada a sua importância, que, além da pauta e da análise pelas comissões – inadmitida a urgência -, temos dois turnos de votação. Não podemos, colocar um prazo temporal de 45 dias para um projeto da maior importância municipal.

VI - DO REGIME DE URGÊNCIA PARA LEIS CODIFICADAS.

A Constituição Federal contém regras sobre o Processo Legislativo que devem ser seguidas pelos demais poderes Legislativos, estaduais ou municipais, observando o princípio da simetria.

Os recursos ora analisados tratam do tema à exaustão. O Parecer da Procuradoria deste Legislativo também tratou da necessidade de se observar o referido princípio da simetria.

Na Constituição Federal está claro que não cabem pedidos de urgência a projetos de códigos, conforme muito bem destacado no Recurso. Ou seja, não se aplica o rito estabelecido no § 2º do art. 64 da Constituição Federal a projetos de códigos. Não cabendo os prazos do art. 64º, não se trata mais de urgência.

PARECER Nº 97 /18 – CCJ
AO RECURSO

> "Art. 64. A discussão e votação **dos projetos de lei** de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.
>
> § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.
>
> § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação da EC 32/2001)
>
> § 3º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.
>
> § 4º - Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, **nem se aplicam aos projetos de código".**

Claro está que a Lei Orgânica do Município é uma codificação e das mais importantes para este Município e descabe pedido de urgência.

Assim, entendemos ser inconstitucional qualquer pedido de urgência para esses tipos de proposições, ou seja, para proposições se tratam de temas codificados e para os que tratam de emendas à Lei Orgânica do Município. Esse dispositivo constitucional de celeridade serve para projetos cujo tema se adapta a uma análise célere. A urgência é, conforme o estabelecido na Constituição Federal, para projetos de lei que tratem de matérias esparsas, não codificadas, e que, portanto, possam ser analisados em regime de urgência, ou seja, busquem regrar situação pontual e, porque não dizer, emergencial.

Independentemente do cabimento de urgência, teríamos ainda que ainda discutir se esse pedido de urgência pode ser deferido de plano, uma vez que não há regramento constitucional para esta competência de solicitação de urgência atribuída ao chefe do poder executivo.

PARECER Nº 97 /18 – CCJ
AO RECURSO

VII - DO DIREITO

Os recursos analisam muito bem os princípios constitucionais da separação e harmonia de poderes – princípios constitucionais.

Esses princípios constitucionais – harmonia e independência dos poderes - restaram afetados pelo excesso no direito de solicitar urgência, uma vez que foram apresentados, simultaneamente, dezesseis pedidos de urgência pelo Senhor Prefeito Municipal.

O Senhor Prefeito Municipal busca impor suas prioridades a outro Poder, estabelecendo a ordem de trabalhos esta Câmara deveria seguir. São constitucionais as competências de cada um dos Poderes, Executivo e Legislativo, e a organização interna de cada um dos poderes não deve e não pode ser invadida ou alterada por outro poder.

Ora, todo e qualquer projeto do Poder Executivo deverá ser analisado prioritariamente, por este Poder, caso aceitemos que aquele poder nos diga de que forma vamos trabalhar. Acabou-se com a harmonia entre os Poderes, não existirão mais diálogos, consenso e muitos menos freios e contrapesos.

A Lei Orgânica, art. 95, observando a simetria com a Constituição Federal, estabelece a solicitação de urgência, que tem base constitucional. Com isso, o Prefeito poderá **solicitar urgência** nos projetos de Lei de sua iniciativa.

Conforme consta nos recursos ora analisados, esse pedido de urgência é "no sentido de um pedido e não de uma determinação. Assim, cabe ao Legislativo aceitar ou não a urgência solicitada. E o Legislativo se manifesta pela sua maioria, quando se trata de proposições legislativas".

A partir dessa decisão, segue-se o nosso Regimento, e não o que estabelecem outros poderes legislativos, que usam seus próprios regulamentos.

Cada poder legislativo pode e deve instituir o seu regimento, estabelecendo seus ritos internos, observando-se a matriz constitucional naquilo que está obrigado pelo princípio da simetria. A constituição apenas cita a competência de o chefe do Executivo solicitar urgência. O rito dessa solicitação

deve estar no Regimento de cada legislativo, observando sua competência *interna corporis.*

Novamente, valendo-nos dos termos dos recursos analisados, citamos que: "Assim, resta claro que não há autorização para que o Presidente do Legislativo, monocraticamente, sem a manifestação do Plenário, defira requerimentos de urgência, seja de Vereadores ou de Vereadoras, seja do Prefeito. E esse tema é matéria interna corporis e é de competência do plenário de Vereadores e de Vereadoras. O tema atualmente já está disciplinado e qualquer alteração desse regramento somente pode ocorrer por determinação do plenário, por meio de alteração regimental".

Trazemos à colação, conforme também consta no recurso analisado, manifestação da douta magistrada Carmem Lúcia Rocha , quando analisa a solicitação de urgência constitucional do Chefe do Poder Executivo.

> "Entretanto, como antes observado, o processo legislativo insere-se na esfera de competências típicas do Poder Legislativo. Logo, o Congresso Nacional é senhor não apenas do conteúdo do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República encaminhado à Casa Congressual, como, ainda, do procedimento, e forma, a ser adotado.
>
> Sendo a alteração da forma a se processar decorrente de alegação de urgência, politicamente concebida e afirmada pela autoridade competente a iniciar o processo legislativo, cabe ao Congresso Nacional, exercendo a sua competência legislativa, pronunciar-se, preliminarmente, sobre a solicitação de urgência. O contrário seria admitir que a tramitação do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República teria a forma definida fora do Poder Legislativo, o qual somente acataria a decisão sobre o exercício de sua competência nos moldes fixados sem a sua participação e apreciação. Tal interpretação não se compatibiliza com os princípios informadores da criação jurídico-normativa pelo Poder Legislativo. A competência constitucional do Presidente da Republica atém-se à iniciativa do projeto de lei e à solicitação formulada e encaminhada ao Congresso Nacional. Quem solicita não obriga, requer. Quem recebe a solicitação, não se constrange, decide. "[1]

[1] Carmem Lúcia Rocha "Conceito de urgência no direito público brasileiro", pág 303. http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Conceito-de-urgencia-no-direito-publico-brasileiro.pdf

PARECER Nº 33 /18 – CCJ
AO RECURSO

VIII - DAS CONCLUSÕES

Por fim, concordamos com as razões apresentadas nos recursos contra o deferimento da solicitação de urgência, encaminhado pelo Sr. Prefeito Municipal, aos projetos de emenda à Lei Orgânica, reiterando a necessidade de diálogo entre os dois poderes, a exemplo do ocorrido no início da Legislatura, quando diligenciamos a urgência solicitada para análise dos projetos que alteraram a estrutura administrativa do Poder Executivo, extinguindo ou alterando competências de secretarias.

Poderes independentes e harmônicos entre si não fogem de suas competências, trabalhamos observando o princípio da harmonia e da cooperação entre os dois poderes, nunca permitindo a interferência de um poder nas competências do outro poder.

Nosso Regimento dispõe de formas abreviadas de tramitação de proposições, contemplando a necessidade de celeridade para determinadas matérias que importam a um ou aos dois poderes. Essas formas de celeridade buscam o diálogo, como dispõe o art. 50, ou a mera celeridade, depois de ouvida a CCJ, conforme dispõe o art. 160. Mas nunca se pode aceitar o atropelo de dezesseis pedidos de urgência para projetos que não trazem em si a justificação de urgência ou para projetos que não podem aceitar urgências.

DAS CONCLUSÕES

Esta Comissão de Constituição e Justiça manifesta-se no sentido de que:

a) são cabíveis os recursos contra o deferimento da solicitação de urgência, encaminhado pelo Sr. Prefeito Municipal, aos **PELOS nºs 007/17; 008/17; 001/18 e 002/18**, considerando as razões, fatos e direito apresentados;

b) é devido o recebimento destes recursos com seu efeito suspensivo, considerando o irreparável prejuízo e a grave lesão que ocasionaria a tramitação simultânea dos projetos de emenda à Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e dos recursos contrários à urgência, uma vez que se perderia toda a razão e eficácia do recurso;

PARECER Nº 57 /18 – CCJ
AO RECURSO

c) descabe o pedido de urgência, nos termos do estabelecido pelo $ 2º do art. 64 da Constituição Federal, para projetos de emenda à Lei Orgânica do Município de Porto Alegre;

d) compete ao Prefeito Municipal, nos termos do estabelecido pelo § 2º do art. 64 da Constituição Federal, solicitar urgência a projetos de lei de sua iniciativa, cabendo ao plenário do Poder Legislativo a análise dessa solicitação de Urgência;

e) existem outros dispositivos regimentais que podem conceder ao Senhor Prefeito urgência na análise de seus projetos, quais sejam o art. 50 e 160 do Regimento, desde que exista harmonia, independência e respeito entre os poderes, representando pelo diálogo respeitoso.

Sala de Reuniões, 28 de maio de 2018.

Vereador Adeli Sell,
Relator.

Aprovado pela Comissão em

Thiago Duarte

Vereador Dr. Thiago – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Mendes Ribeiro – Vice-Presidente

CONTRA

Vereador Ricardo Gomes

contra

Vereador Cláudio Janta

NÃO VOTOU

Vereador Rodrigo Maroni

/LS