

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO FINAL**

**PARECER Nº 1/2021**

**EMENDA ADITIVA Nº 05/2021 AO PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO Nº 09/2021**

**Emenda De Autoria do Vereador Prof. Daniel - PT**

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Legislação e Redação Final

O vereador que abaixo subscreve, atendendo a delegação de V.Exa, analisando a Emenda Aditiva ao Projeto de Lei nº 09/2021, em que **“altera artigos da Lei n.º 2914, de 06 de maio de 2011, que dispõe sobre o Quadro de Cargos, Vencimento e Funções Públicas de Gramado”**, tem a relatar o que segue:

A Emenda Aditiva vem a esta Comissão de Legislação e Redação Final para análise, sob os ângulos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em obediência ao disposto no art. 54 do Regimento Interno.

Protocolada em 26/03/2021, sendo a referida emenda de autoria do Vereador do PT - Prof. Daniel. Em sua justificativa, apresenta a motivação quanto à proposição, visto que *“com intuito de contribuir quanto à efetividade e transparência, da proposição do Executivo, que envolve recursos públicos destinados a gestão de pessoal, mediante redução da remuneração dos cargos em comissão e das funções gratificadas, imperioso a indicação expressa de condição específica quanto à aplicação/destinação dos recursos públicos ante a adequação de valores.”*

Ainda, faz referência à destinação dos recursos se darem na forma vinculada as necessidades das áreas da saúde assistência social e controle ao cumprimento das medidas sanitárias, conforme segue transcrito: *“(..) os recursos públicos que deixem de ser destinados ao pagamento dos cargos e funções gratificadas (valores economizados) para ações e serviços públicos de saúde, assistência social, campanhas de orientação e fiscalização as medidas sanitárias e demais áreas diretamente afetadas pelos efeitos das pandemia – Covid-19, não gerando qualquer despesa ao Executivo Municipal.”*

### **Análise:**

#### **Da Iniciativa e legalidade**

As normas constitucionais do processo legislativo, não possibilitam, em regra, a modificação por emendas parlamentares, dos Projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua **Iniciativa privativa**.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos em prol do Município. Ocorre, que em algumas matérias a competência para iniciativa é **exclusiva do Poder Executivo**.

Os elementos do processo legislativo devem ser respeitados, inclusive no que diz respeito à complexidade do ato de formação das leis e às regras de competência reservada, sob pena de estabelecer uma antijuridicidade constitucional.

Temos a considerar que a matéria que trata da **organização e funcionamento administrativo do município, de servidores públicos e, de destinação de recursos** é de **iniciativa privativa do Poder Executivo**, cuja intervenção pelo Parlamento viola o princípio constitucional da Separação e independência dos Poderes.

Nesse sentido, observando-se atentamente a proposta em questão, verifica-se ser de competência privativa do Chefe do Executivo, em razão da natureza da função administrativa que constitucionalmente lhe é reservada.

Portanto, vislumbra-se que, sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º, da Constituição Federal.

Assim, ao organizarem-se Estados-membros e Municípios, ambos estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências, em conformidade com a reservada estabelecida expressamente nas Constituições Federal e Estadual.

A Constituição Estadual, no seu art. 10, define a Separação dos Poderes, assim dispondo:

*"Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o executivo, exercido pelo Prefeito."*

Na Lei Orgânica do município (art. 60, VI), verificamos que matéria que a afeta a organização e funcionamento do município está expressa como atribuição privativa do Prefeito, senão vejamos:

*"Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;"*

Essa é a razão pela qual a matéria, quando enfrentada no Judiciário, declina as decisões no sentido exposto, conforme a ampla jurisprudência publicada. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se posicionou nessa linha, conforme se demonstra com a ementa do acórdão que segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. DESRESPEITO AOS ARTS. 8º, 10 E 82, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062421235, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/06/2015)

Portanto, a emenda aditiva sob exame está maculada pela inconstitucionalidade formal, por **vício de iniciativa**, posto que a interferência substancial do Parlamento no texto enviado pela administração municipal, através da emenda protocolada, invade matéria de competência privativa do Poder Executivo. Proposições com esta orientação, efetuados por vereador, fere o princípio da harmonia e independência dos Poderes que deve prevalecer nas relações entre os Entes municipais, conforme ensina o Art. 10, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Importante também referir que na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO há dotação orçamentária exclusiva, com rubrica específica para essa despesa, não sendo possível alterar a destinação de despesa com pessoal para a saúde.

Ainda, importante salientar que as emendas apresentadas não possuem pertinência temática com as matérias tratadas nos projetos de lei, motivo pelo qual são inconstitucionais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO AO PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 1º DA LEI N.º 12.248, DE 23 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO INVESTIDO NO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL.

REVOGAÇÃO DO ART. 67 DA LEI N.º 6.203, DE 3 DE OUTUBRO DE 1988, E O ART. 77 DA LEI N.º 6.309, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1988 EMENDA PARLAMENTAR QUE ACRESCENTOU O REFERIDO DISPOSITIVO A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO CRIAÇÃO DE NOVO LIMITE REMUNERATÓRIO A TODOS OS SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, BEM COMO DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, CORRESPONDENTE AO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO PARÁGRAFO 7º DO ARTIGO 33 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL Preliminar: Caso em que se afasta preliminar de não conhecimento da ação na parte em que se funda no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, sob o argumento de que tal preceito não seria de reprodução obrigatória, em razão do § 12 do mesmo artigo 37. Norma que é de reprodução obrigatória, conforme se extrai do seu conteúdo normativo, tornando viável o controle concentrado de constitucionalidade, pela Corte Estadual, em razão da omissão na Constituição do Estado, de norma de reprodução obrigatória. Precedentes jurisprudenciais. Mérito: Manifesta violação ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal (norma de reprodução obrigatória), combinado com os artigos 8º, caput, 10, 31, parágrafo 1º, inciso III, 60, inciso II, alínea "a", e 61, inciso I, todos da Constituição Estadual. **Presença de vício de ordem formal, consubstanciado na circunstância de que a emenda legislativa, que ensejou a normativa guerreada, não observou a pertinência temática, em relação ao projeto de lei original, encaminhado pelo chefe do Executivo, bem como por apresentar evidente aumento de despesa, malferindo o disposto no inciso I do artigo 61 da Constituição da República. Também do ponto de vista material, há inconstitucionalidade na norma atacada, na medida em que o subteto remuneratório municipal, expressamente previsto na sistemática constitucional, é limitado em valor equivalente ao subsídio do respectivo Prefeito. Precedentes jurisprudenciais e referência doutrinária. Por outro lado, ainda que se quisesse lançar mão da tese de que a expressão "Vereadores" – ao final do § 12 do artigo 37 da CF/88 – permitisse interpretar que os Estados Membros podem alterar o teto remuneratório também dos Municípios; tem-se que – por dedução lógica – a absoluta ausência da expressão "Vereadores", na Constituição Estadual, acarreta concluir que o Constituinte Estadual não pretendeu estender o subsídio dos Desembargadores do TJRS também ao Municípios, ao redigir o § 7º do art. 33 da Constituição do Estado. Caso em que se reconhece inconstitucionalidade do § 2º da Lei Municipal nº 12.248, do Município de Porto Alegre e também, por arrastamento, a inconstitucionalidade do artigo 3º da mesma Lei, o qual, por força do dispositivo objeto do**

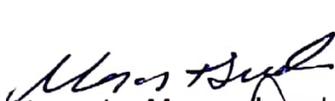
pedido, revogou os artigos 67 da Lei Municipal 6.203/1988 e 77 da Lei Municipal 6.309/1988. POR MAIORIA, REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077158285, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 03-09-2018)

**Conclusão do Voto:**

Diante dos fundamentos legais e constitucionais expostos, esta Relatoria, disponibiliza o presente voto concluindo que a Emenda Aditiva nº 05/2021 ao Projeto de Lei do Executivo nº 09/2021 possui vício de origem, sendo a mesma inconstitucional, pelas razões já apresentadas, **sendo inviável a sua tramitação, apresentando inconstitucionalidade formal na proposição.**

É o que tenho a manifestar.

Sala das Comissões, 01 de abril de 2021.

  
Vereador Marcos Lovato - Marcão  
Vice-Presidente/Relator

De acordo:

  
Vereador Celso Fioreze  
Presidente

  
Vereador Rodrigo Palm  
Membro