



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conceição do Castelo, ES, 07 de outubro de 2019.

Memorando nº 008/2019 – PG/CMCC

À: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal
de Conceição do Castelo – ES.

Senhor Presidente:

Vimos à presença de Vossa Senhoria apresentar Parecer Jurídico em anexo, referente ao Projeto de Lei Complementar nº 007/2019 encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins de elaboração de parecer jurídico.

Atenciosamente,


Dioggo Bortolini Viganôr
PG/CMCC

Recebido em:

Recebido em 07/10/19
D.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico à respeito do Projeto de Lei Complementar nº 007/2019, que altera dispositivos da Lei nº 515/94 e Lei Complementar 002/94 e suas alterações e dá outras providências.

Analisando o texto contido no Projeto de Lei Complementar nº 007/2019, observa-se que visa a alteração de dispositivos de Lei Complementar nº 002/1994 e Lei Ordinária nº 515/1994.

Preliminarmente, cumpre registrar que como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações serem disciplinadas por meio de leis ordinárias.

Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária.

A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol.

Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

"(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário.

O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário". (In: MORAES, Alexandre de Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas. 2005).

No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença. As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar.

As matérias referentes Estrutura Administrativa para o Poder Executivo Municipal e servidores públicos não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Sobre o tema, é pertinente colacionar a recente decisão do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância coagente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí". (STF - Tribunal Pleno. ADI nº. 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

Av. José Grilo, nº 152, Centro, Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Repise-se que as leis sobre Estrutura Administrativa para o Poder Executivo Municipal e servidores públicos são leis ordinárias e não leis complementares por natureza.

No que concerne às Secretarias Municipais, tem-se que são órgãos autônomos, ou seja, órgãos de cúpula na condução política do Município com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

"Órgãos autônomos — órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas, segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo.

São órgãos autônomos, os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, a Secretaria de Planejamento, o Serviço Nacional de Informações – SNI, a Consultoria-Geral da República e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes, em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão". (In MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14ª ed. São Paulo. RT. 1989, p. 62)

Não há limites quantitativos para criação de secretarias, tendo como base apenas o critério demográfico. **É o Prefeito quem deve decidir quantas e quais são as Secretarias necessárias a bem gerir os serviços municipais.**

Ademais, os Secretários Municipais são agentes políticos e membros do mais alto escalão na hierarquia da Administração Pública do Município, são os auxiliares imediatos do chefe do Executivo e delegatários de competências próprias do Prefeito para a administração de suas pastas.

Assim sendo, a criação, alteração, bem como o funcionamento de Secretarias Municipais **só pode ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.**

Por seu turno, **a alteração da Estrutura Administrativa da Prefeitura implica aumento das despesas com pessoal, somente podendo ser realizada: (i)**

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88).

Complementarmente à disciplina constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº. 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, caso específico da consulta, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17). Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições".

Para resumir, leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade.

Pois bem. A cópia do projeto de lei foi encaminhada a esta Procuradoria Geral apenas com o texto da lei e a estimativa de impacto, mas sem a declaração do ordenador despesa acima mencionada, e deve ser acrescentada ao Projeto de Lei para prosseguimento do Processo Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Quanto à forma do projeto de lei, cabe ressaltar que é descabida a alteração de lei ordinária por meio de lei complementar. Ou seja, a alteração dos dispositivos da Lei nº 515/94 deve ser feita por Lei Ordinária, enquanto a Lei Complementar nº 002/94 deve ser alterada mediante Lei Complementar.

Com efeito, leis complementares são aquelas que complementam o texto constitucional. Apenas as matérias que são, por disposição expressa do texto constitucional, reservadas à lei complementar devem ser tratadas nesta espécie legislativas, todos os demais temas - excetuados aqueles que devem ser objeto de resolução ou decreto legislativo - devem ser regulamentados em lei ordinária. O Município, ademais, não pode ampliar o rol de matérias próprias da lei complementar.

A Constituição Federal estabelece:

Art. 61. 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;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

Da mesma forma, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Conceição do Castelo estabelece:

Art. 39. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquicas ou aumento de sua remuneração;

II - Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - Criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo estabelece as matérias reservadas à Lei Complementar:

Art. 37. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo Único. São leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

- I - Código tributário do Município;*
- II - Código de obras;*
- III - Plano diretor de desenvolvimento integrado;*
- IV - Código de postura;*
- V - Lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais;*
- VI - Lei orgânica instituidora da guarda municipal;*
- VII - Lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos.*

A Lei nº 515, de 09 de setembro de 1994 dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, é uma Lei Ordinária, enquanto a Lei Complementar nº 002/1994, que define o regime jurídico único para os servidores da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Conceição do Castelo, é Lei Complementar.

Sendo assim, conclui-se que está correto o uso do Projeto de Lei Complementar nº 007/2019 para alterar dispositivos da Lei Complementar nº 002/1994.

Todavia, o uso do Projeto de Lei Complementar nº 007/2019 foi inadequado para alterar dispositivos da Lei Ordinária Municipal nº 515/1994, devendo o Chefe do Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo Municipal um projeto de lei ordinária específico para alterar a Lei Municipal nº 515/1994.

Cabe indagar qual é o caminho a seguir com o Projeto de Lei que é apenas metade correto, visto que a outra metade é inconstitucional e antirregimental.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O artigo 155 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Conceição do Castelo prevê o fato de uma proposição ou emenda rejeitada não poderá ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa. Vejamos:

Art. 155. Consideram-se prejudicados:

I - a discussão ou a votação de qualquer proposição idêntica à outra que já tenha sido aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa, ressalvados os casos previstos neste Regimento;

II - a discussão ou a votação de proposição anexa, quando a aprovada for idêntica.

III - a proposição com as respectivas emendas que tiver substitutivo aprovado, ressalvados os destaques idênticos;

IV - a emenda ou subemenda idêntica à outra já aprovada ou rejeitada;

V - a emenda ou subemenda em sentido absolutamente contrário ao de outra, ou de dispositivos já aprovados;

VI - o requerimento com a mesma ou oposta finalidade de outro já aprovado;

Logo, rejeitar parte da matéria significa impedir que a matéria rejeitada possa ser colocada em discussão e votação na mesma sessão legislativa de 2019. Assim, ficaria prejudicada possível projeto de lei que trata-se da matéria de lei ordinária que alterasse a estrutura administrativa da mesma forma tratada no projeto de lei complementar nº 007/2019, caso essa parte fosse rejeitada em sua votação.

Continuar a tramitação legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 007/2019 conforme se encontra, resulta em aprovar projeto em parte inconstitucional e anti-regimental, o que é vedado pelo art. 114 do Regimento Interno:

Art. 114. Não se admitirão proposições:

I - sobre assunto alheio à competência da Câmara Municipal;

II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Poder legislativo;

III - que, fazendo menção à lei, artigo, decreto, regulamento, contratos, concessões, documentos públicos, escrituras, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não sejam os mesmos juntados ou transcritos, exceto os textos constitucionais.

IV - quando redigidas de modo que não se saiba, à simples leitura, qual a providência objetivada;

V - inconstitucionais e anti-regimentais;

VI - quando, em se tratando de substitutivo, emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição original;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

VII - quando encaminhada sem estar acompanhada de disquete ou CD que contenha a digitação original da proposição;

Parágrafo único. Se o autor da proposição dada como inconstitucional, anti-regimental ou alheia à competência da Câmara Municipal, não se conformar com a decisão que assim a declarou, poderá requerer ao Presidente, que seja a decisão submetida à Comissão de Constituição, Justiça e Redação que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para a tramitação normal.

Por fim, essa Procuradoria Geral entende que a melhor opção é a devolução da proposição ao autor, visando dessa forma a separação da matéria em dois projetos de lei autônomos, ou seja, lei complementar e lei ordinária, para dessa forma retornar a essa casa de leis para a aprovação na forma adequada.

Assim dispõe o artigo 58 do Regimento Interno:

Art. 58 A Comissão que receber qualquer proposição ou documento enviado pela Mesa Diretora, poderá propor a sua aprovação ou rejeição, total ou parcial, apresentar projetos delas decorrentes, dar-lhe substitutivos e formular emendas e subemendas, bem como dividi-las em proposições autônomas ou propor a devolução ou autor observado o art. 114.

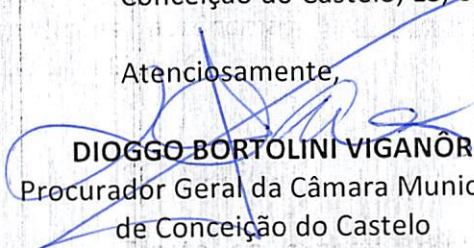
CONCLUSÃO

Diante do exposto, essa Procuradoria Geral é pela devolução da proposição ao seu autor, com fulcro no artigo 58 do RI c/c artigo 114 do mesmo diploma legal, visando dessa forma alterar o Projeto conforme exige a Constituição Federal e demais normas jurídicas, bem como atender às observações expostas no presente parecer.

É o parecer.

Conceição do Castelo, ES, 07 de outubro de 2019.

Atenciosamente,


DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
Procurador Geral da Câmara Municipal
de Conceição do Castelo

Recebido em:

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br