PARECER AJL/CMT Nº 045/2015

Teresina (PI), 18 de março de 2015.

Assunto: *Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2015*
Autor: *Vereadores da Câmara Municipal de Teresina*
Ementa: *"Dispõe sobe a inclusão e modificação de dispositivos na Lei Orgânica do Município de Teresina, na forma que especifica".*

I – RELATÓRIO

Os digníssimos vereadores da Câmara Municipal de Teresina apresentaram Proposta de Emenda à Lei Orgânica, a qual *"Dispõe sobe a inclusão e modificação de dispositivos na Lei Orgânica do Município de Teresina, na forma que especifica".*

Em justificativa escrita, alegaram que o presente Projeto tem por objetivo acrescentar, modificar, suprimir e corrigir dispositivos do seu texto original, visando melhorar e adequar as suas disposições àquelas contidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Assim, propõem as seguintes mudanças: inclusão do inciso XXIX ao art. 12; supressão do parágrafo único do art. 15, em face da duplicidade do seu conteúdo em outro dispositivo; modificação das redações do *caput* do art. 44, do §1º do art. 56 e do art. 84, para adequá-los ao texto constitucional; alteração do *caput* e incisos I, II e III do art. 72, acrescentando, ainda, os incisos IV, V, VI e o parágrafo único; alteração do art. 251, acrescentando-lhe o parágrafo único.

É, em síntese, o relatório.

II – DA NOVA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica Legislativa não substitui o parecer das Comissões especializadas, porquanto essas são

compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, ***a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa***.

De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da nova sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Teresina.

A Resolução Normativa n° 036/2011, que dispõe sobre as atribuições dos Assessores Jurídicos Legislativos, assim dispõe:

> *Art. 9° Ficam criados 05 (cinco) cargos de Assessor Jurídico Legislativo, privativos de bacharéis em Direito, dentro do Quadro Efetivo de Pessoal da Câmara Municipal de Teresina, a serem providos na forma do que dispõe o art. 37, I e II, da Constituição Federal e 75, I e II, da Lei Orgânica do Município de Teresina.*
>
> ***§1° São atribuições dos Assessores Jurídicos Legislativos**:*
>
> *I – **emitir pareceres, por escrito, das proposições que tramitam no Departamento Legislativo**, quando lhes forem solicitados, bem como, prestar assessoria e consultoria à Presidência, Mesa Diretora e as Comissões Permanentes e Especiais; (grifo nosso)*

Assim sendo, a referida Resolução estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

A sistemática ressalte-se, não é exclusividade de Teresina, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Ainda assim, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos. E sãos esses mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de

concordância, para o voto dos edis mafrenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que os autores articularam justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV - ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

A Proposta em referência visa acrescentar, modificar, suprimir e corrigir dispositivos do texto original da Lei Orgânica do Município de Teresina, com a finalidade de melhorar e adequar as suas disposições àquelas contidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

A competência de iniciativa da Proposta de Emenda foi devidamente observada, porquanto a própria Lei Orgânica, em seu art. 48, inciso I, legitima 1/3 (um terço) dos Vereadores para apresentação de Proposta de Emenda à LOM, situação devidamente verificada pelas subscrições contidas na proposição sob comento.

Os arts. 47 e 48, da Lei Orgânica do Município de Teresina assim dispõem, *in verbis*:

> *Art. 47. O Processo Legislativo Municipal compreende a elaboração de:*
> ***I - emendas à Lei Orgânica Municipal;***
> *(...)*
>
> *Art. 48. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada, mediante proposta:*
> ***I - de 1/3 (um terço), no mínimo dos Vereadores;***
> *(...)*

Urge salientar que a presente Proposta de Emenda, ao modificar os artigos 12, 15, 44, 56 e 84, visa tão somente realizar algumas readequações de redação aos preceitos semelhantes trazidos na Constituição do Estado do Piauí e na Constituição Federal, razão pela qual não há nenhum impedimento de ordem constitucional ou infraconstitucional que obste o andamento de tais matérias.

No entanto, em relação à alteração proposta ao artigo 251, verifica-se que há vício insuperável a macular a pretendida modificação. Com efeito, a nova redação proposta assim dispõe:

> *"Art. 251. O Vice-Prefeito perceberá 90% (noventa por cento) e os Secretários Municipais e ocupantes de cargos equivalentes perceberão 70% (setenta por cento) do valor mensal do subsídio do Prefeito, conforme lei específica.*
> *Parágrafo único. São equivalentes à Secretário Municipal os agentes políticos nomeados para os cargos mencionados nos incisos do art. 72 desta Lei Orgânica do Município."*

Inicialmente, constata-se que a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais deve ser fixada por lei, de iniciativa da Câmara Municipal, que deverá observar o disposto na lei orgânica e regimento da Casa no que diz respeito aos requisitos desta iniciativa, nos termos do art. 29, inciso V, da Constituição Federal, *in verbis*:

> *Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*
>
> *(...)*
>
> *V - subsídios do Prefeito,* ***do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal****, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

Como visto, o inciso V do art. 29 faz referência à necessidade de observância do inciso XI do art. 39, que assim propõe:

> *Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*
>
> ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADIN nº 2.135-4)***
>
> ***(...)***
>
> *§ 4º* ***O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única****, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Este, por seu turno, alude ao inciso X do art. 37, que tem a seguinte redação:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
>
> *(...)*
>
> *X - a remuneração dos servidores públicos* ***e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica,*** *observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)*

Dessa forma, verifica-se que a Constituição Federal prevê que o subsídio dos agentes políticos municipais deve ser fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal (art. 29, inciso V), seguindo duas conclusões: a iniciativa foi reservada à Câmara Municipal e deve ser adotado o processo legislativo pertinente, com fixação e alteração por meio de lei específica. Assim, demonstra-se a inadequação da via eleita para dispor sobre o assunto.

Ademais, observa-se que tal dispositivo padece de inconstitucionalidade material por força do disposto no inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *(...)*
> *XIII -* ***é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;***

Tais dispositivos legais (artigos 29, inciso V e 37, inciso XIII, da Constituição Federal) são de inquestionável observância pelos Municípios, tanto é que a própria Lei Orgânica os reproduz, nos termos do art. 75, incisos VII e X, *in verbis*:

> *Art. 75. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Município atenderá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte:*
> *(...)*
> *VII – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos Secretários Municipais somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;*
> *(...)*
> *X – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;*

Portanto, é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, com atuação na administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No caso em tela, o artigo 251 e seu parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, agridem de forma direta o preceito constitucional apontado, na medida em que estabelecem uma vinculação entre a fixação do subsídio do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, bem como aos demais agentes políticos equiparados a estes, de forma que, aumentada a remuneração do Prefeito, automaticamente a dos demais tenha idêntico acréscimo.

Quanto ao tema, ressalte-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal se manifestou contrariamente à possibilidade de vinculação da remuneração de agentes políticos, conforme visto nos seguintes acórdãos:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO*

ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal. II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. ***III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.*** *IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.* (*ADI 4154, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2010, DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010 EMENT VOL-02406-02 PP-00246*)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. SUBSÍDIOS DO VICE-PREFEITO. FIXAÇÃO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. INOBSERVÂNCIA. PRECEDENTES. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 29, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VINCULAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.
1. Remuneração dos agentes políticos municipais. Matéria disciplinada pela Constituição estadual. Impropriedade da via legislativa. Compete ao município fixar a remuneração devida aos seus agentes políticos, por se tratar de questão do seu exclusivo interesse (CF/88, artigo 29, V). Precedentes.
2. Vinculação de vencimentos. Impossibilidade. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XIII, veda a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 5o do artigo 23 da Constituição do Estado da Paraiba. (*ADI 2738 PB; órgão julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJ 12-12-2003 PP – 00063 EMENT VOL – 02136-02 PP 00271).*

A tese ora defendida também se coaduna com a posição adotada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por exemplo, conforme se verifica nos seguintes precedentes:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA. LEI Nº 663/2011, QUE FIXA A REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA DE 2013/2016. Alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 663/2011, que dispõe sobre os subsídios dos vereadores do município de Candelária para a legislatura de 2013/2016. Respeitado o limite constitucionalmente previsto no percentual de 30% dos vencimentos dos deputados estaduais. Previsão legal na alínea "b" do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal. Contudo, o § 1º do art. 2º da lei impugnada mostra-se maculado por vício de inconstitucionalidade ao atrelar novo reajuste dos vereadores ao reajuste dos vencimentos dos servidores do município.* ***É vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público****. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. POR MAIORIA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70045332251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 18/03/2013)

O Tribunal de Justiça de São Paulo também já decidiu no mesmo sentido, qual seja, proibindo a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias, nos termos do artigo 37, XIII, da Constituição Federal, quando decidiu pela inconstitucionalidade da fixação dos subsídios dos Vereadores em certo percentual ou na totalidade do valor recebido por qualquer outro servidor público ou pelo servidor que tenha a maior remuneração no Município, como segue:

> *"VEREADOR – Remuneração – Vinculação ao maior salário pago a servidor municipal ligado à Câmara Municipal – Inadmissibilidade – Resolução n. 02/92 que determina como valor base a maior remuneração dos servidores ligados ao Poder Executivo – Segurança denegada – Recurso não provido" (Tribunal de Justiça de São Paulo, Apelação Cível n. 20.038-5 – Vargem Grande do Sul, 4ª. Câm. De Direito Público, Relator Desembargador Clímaco de Godoy, julg 28.05.98, v.u.).*

Assim, de tudo se conclui que a pretendida alteração à Lei Orgânica viola diretamente o disposto nos artigos 29, inciso V e 37, inciso XIII, da Constituição Federal, bem como contraria o seu próprio art. 75, incisos VII e X, razão pela qual forçoso é ter que contrariar a pretensão dos ilustrados edis proponentes, tendo em visa a patente inconstitucionalidade.

V – CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de resolução normativa ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

GRAZIELLA VIANA DA SILVA
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06917-5 - CMT