**OFICIO CMDCA-BH/CÂMARA MUNICIPAL-BH nº 0127/2019**

Belo Horizonte/MG, 01 de abril de 2019.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 673/2018 – Ofício DIRLEG nº 0528/2019.

Ilma. Sra. Presidente,

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA/BH, no uso de suas atribuições legais, vem, por sua Presidente, manifestar sobre o Projeto de Lei nº 673/2018, encaminhado através do Ofício DIRLEG nº 0528/2019 que “Altera a Lei nº 6.705/94, que “Dispõe sobre a Função Pública de Conselheiro Tutelar do Município de Belo Horizonte” e a Lei nº 8.502/03, que “Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências”.”

1 – *A priori* cumpre ressaltar que, em se tratando de projeto de lei que versa especificamente sobre o regime jurídico da função pública de conselheiro tutelar (exercício da função, identidade funcional, jornada de trabalho, licenças maternidade e paternidade, critérios para ingresso e posse na função pública), a competência é de incontestável prerrogativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme expressamente previsto no artigo 88, II, alíneas “a”, “b” e “d”, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte:

Art. 88 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II - do Prefeito:

a) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;

b) o regime jurídico único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

c) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Município;

d) a criação, organização e definição de atribuições de órgãos e entidades da administração pública, exceto as da Defensoria do Povo;

(...)

Desta forma, restando demonstrado ser de competência privativa e exclusiva do Prefeito Municipal a proposição de lei que disponha sobre o regime jurídico da função pública de conselheiro tutelar, padece de vício de iniciativa o Projeto de Lei nº 673/2018, uma vez que viola a referida competência prevista no artigo 88, II, da Lei Orgânica Municipal, como bem observou o parecer da Comissão de Legislação e Justiça dessa ilustre Casa Legislativa, conforme relatório constante às fls. 23/29 do processo administrativo referente ao Projeto de Lei nº 673/2018.

2 – A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem entendimento consolidado nesse sentido, conforme demonstra o julgado abaixo colacionado, cujo inteiro teor da referida decisão encontra-se em anexo:

Processo Ação Direta Inconst 1.0000.15.042641-9/00 0426419-33.2015.8.13.0000 (1)

Relator(a) Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes

Órgão Julgador / Câmara

Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL

Súmula JULGARARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR MAIORIA.

Data de Julgamento 23/09/2015

Data da publicação da súmula 16/10/2015

Ementa

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DE SEU ESPECIAL SIGNIFICADO PARA A ORDEM SOCIAL E A SEGURANÇA JURÍDICA - JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO - ARTIGO 341, RITMG - ARTIGO 30, § 2º, DA LEI Nº 1.999/2015 - EMENDA PARLAMENTAR - INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DAS ELEIÇÕES UNIFICADAS PARA OS CARGOS DE CONSELHEIROS TUTELARES - MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE.

MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. 1. Tendo em vista a relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, cabível a submissão do processo diretamente ao Órgão Especial, para apreciar e julgar definitivamente a ação. 2. **É inconstitucional por vício formal e material emenda parlamentar oriunda de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que ultrapassa os limites constitucionais ao dispor sobre o mandato dos Conselheiros Tutelares, visto se tratar de matéria atinente à organização administrativa e de serviços prestados pela Administração Pública.** V.V.: Válida a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que não acarrete aumento de despesa pública, bem como guarde estrita pertinência com a matéria apresentada no texto original.

3 – Em razão de todo o exposto, considerando que a matéria objeto do Projeto de lei viola, em especial, os Princípios da Legalidade e da Separação e Independência entre os Poderes, restando comprovada sua inconstitucionalidade, em que pese a nobre intenção de sua autoria, este Conselho de Direitos opina pela total inviabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 673/2018.

Reafirmando o compromisso com a defesa dos direitos das crianças e adolescentes em nossa cidade, agradecemos e nos colocamos à disposição, para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

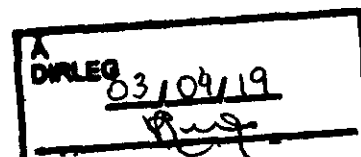


Haydée da Cunha Frota
Presidente CMDCA/BH

Ilma. Sra. Vereadora
Nely Aquino
Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte/MG.

c/c

Ilma. Sra.
Máira da Cunha Pinto Colares
Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania –
SMASAC



Viviane Cunha - CM 41619
Chefe de Gabinete da Presidência

Espelho do Acórdão

Processo
Ação Direta Inconst 1.0000.15.042641-9/000 0426419-33.2015.8.13.0000 (1)

Relator(a)
Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes

Órgão Julgador / Câmara
Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL

Súmula
JULGARARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR MAIORIA

Data de Julgamento
23/09/2015

Data da publicação da súmula
16/10/2015

Ementa

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DE SEU ESPECIAL SIGNIFICADO PARA A ORDEM SOCIAL E A SEGURANÇA JURÍDICA - JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO - ARTIGO 341, RITMG - ARTIGO 30, § 2º, DA LEI Nº 1.999/2015 - EMENDA PARLAMENTAR - INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DAS ELEIÇÕES UNIFICADAS PARA OS CARGOS DE CONSELHEIROS TUTELARES - MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. 1. Tendo em vista a relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, cabível a submissão do processo diretamente ao Órgão Especial, para apreciar e julgar definitivamente a ação. 2. É inconstitucional por vício formal e material emenda parlamentar oriunda de projeto de lei de iniciativa **privativa** do Chefe do Poder Executivo que ultrapassa os limites constitucionais ao dispor sobre o mandato dos Conselheiros Tutelares, visto se tratar de matéria atinente à organização administrativa e de serviços prestados pela Administração Pública. V.V.: Válida a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa **privativa** do Chefe do Poder Executivo que não acarrete aumento de despesa pública, bem como guarde estrita pertinência com a matéria apresentada no texto original.

Indexação / Palavras de resgate

ADI - Emenda Aditiva ao texto do § 2º, do artigo 30, da Lei Municipal 1.999/2015 - Município de Guaranésia - Dispõe sobre o mandato dos Conselheiros Tutelares - Garantia de direito adquirido aos conselheiros empossados no mandato tampão para participarem do primeiro processo de escolha unificado de Conselheiros Tutelares em todo território nacional - Emenda parlamentar que trata de organização administrativa prevista em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo - Rejeição pela Câmara Municipal do veto apresentado pelo Prefeito - Conselhos municipais - Conselho Tutelar - Matéria atinente à administração pública - Competência privativa do Chefe do Poder Executivo - Configuração da ingerência normativa do Poder Legislativo - Não observância do princípio constitucional da reserva de administração - Inconstitucionalidade por vício formal e material - Votos vencidos - Procedência da representação por maioria

Referência Legislativa

Constituição Estadual / 1989

Art.(s) 66, III, b, c; 173, § 1º

Resolução TJMG 3 / 2012 - Regimento Interno do TJMG/2012

Art.(s) 341

Lei Federal 12.696/2012;

Lei Estadual 21.163/2014

Art.(s) 1º, §§ 1º, 2º; 2º;

Lei Municipal 1.999/2015 - Município de Guaraniésia

Art.(s) 30, § 2º - Emenda Aditiva .

Referência Jurisprudencial

Processo(s) citado(s) do TJMG

Ação Direta Inconst, 0972037-12.2013.8.13.0000 (2) (1.0000.13.097203-7/000), Des.(a) Antônio Sérvulo, j. 10/09/2014

Mandado de Segurança, 0592025-84.2013.8.13.0000 (1) (1.0000.13.059202-5/000), Des.(a) Bitencourt Marcondes, j. 12/03/2014

Ação Direta Inconst, 0952474-95.2014.8.13.0000 (1) (1.0000.14.095247-4/000), Des.(a) Mariangela Meyer, j. 10/12/2014

Ação Direta Inconst, 0916446-31.2014.8.13.0000 (1) (1.0000.14.091644-6/000), Des.(a) Walter Luiz, j. 10/06/2015

Arg Inconstitucionalidade, 0115462-17.2013.8.13.0000 (1) (1.0000.13.011546-2/001), Des.(a) Kildare Carvalho, j. 12/02/2014 (voto vencido)

Processos e/ou Súmulas de outros tribunais

STF - ADI 2681 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJe-212 DIVULG 24-10-2013 PUBLIC 25-10-2013 EMENT VOL-02708-01 PP-00001 (citação no voto vencido);

STF - ADI 1333, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014 (citação no voto vencido).

Inteiro Teor

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DE SEU ESPECIAL SIGNIFICADO PARA A ORDEM SOCIAL E A SEGURANÇA JURÍDICA - JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO - ARTIGO 341, RITMG - ARTIGO 30, § 2º, DA LEI Nº 1.999/2015 - EMENDA PARLAMENTAR - INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DAS ELEIÇÕES UNIFICADAS PARA OS CARGOS DE CONSELHEIROS TUTELARES - MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. 1. Tendo em vista a relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, cabível a submissão do processo diretamente ao Órgão Especial, para apreciar e julgar definitivamente a ação. 2. É inconstitucional por vício formal e material emenda parlamentar oriunda de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que ultrapassa os limites constitucionais ao dispor sobre o mandato dos Conselheiros Tutelares, visto se tratar de matéria atinente à organização administrativa e de serviços prestados pela Administração Pública. V.V.: Válida a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que não acarrete aumento de despesa pública, bem como guarde estrita pertinência com a matéria apresentada no texto original.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.15.042641-9/000 - COMARCA DE - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE GUARANÉSIA - REQUERIDO(A)(S): CAMARA MUNICIPAL DE GUARANESIA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em ACOLHER A REPRESENTAÇÃO PARA JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR MAIORIA.

DES. EDILSON FERNANDES

RELATOR.

DES. EDILSON FERNANDES (RELATOR)

VOTO

Trata-se de representação ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE GUARANÉSIA objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Aditiva ao § 2º, do artigo 30, da Lei Municipal 1.999/2015, que assegura "aos conselheiros empossados no mandato tampão" o direito de "participarem deste primeiro processo de escolha, assim estabelecido pela Resolução CONANDA nº 152/2012", por ofensa aos princípios da competência privativa, legalidade, impessoalidade e moralidade.

O requerente sustenta que a regra de exceção criada pela norma impugnada vulnera a iniciativa privativa do Prefeito em legislar sobre mandato de cargo do Conselheiro Tutelar, órgão vinculado ao Poder Executivo. Alega que o mandato dos conselheiros tutelares de municípios do Estado é disciplinado pela Lei Estadual nº 21.163/2014. Saliencia que o texto objeto da ação possibilita que o conselheiro empossado a partir de 1º de janeiro de 2011 concorra a um terceiro mandato. Destaca que a Emenda Aditiva promovida pela Câmara é inconstitucional, pois alterou a redação de projeto de lei encaminhado pelo Executivo, com a finalidade de burlar a lei estadual. Afirma que o projeto de lei em sua redação original estava de acordo com a Lei Federal nº 12.696/2012 e Resolução CONANDA nº 170/2014, que dispõem sobre o processo de escolha de conselheiros tutelares em data unificada em todo o território nacional. Defende a plausibilidade do direito invocado e o perigo da demora, evidenciado pelo fato de estarem abertas as inscrições ao exercício da função pública de Conselheiro Tutelar para o quadriênio 2016/2020 e a inscrição de candidato impedido resultará em insegurança jurídica diante da reeleição de candidato impedido. Argumenta que estão presentes os requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar, no sentido de suspender os efeitos da norma impugnada e, ao final, requer seja julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade (ff. 02/29).

Considerando o pedido de Medida Cautelar, determinei a intimação da Câmara Municipal para se pronunciar sobre o dispositivo legal impugnado (ff. 118/118v), tendo referido órgão sustentado que toda adequação da legislação municipal se deve à edição de norma federal (Lei nº 12.696/2012) e Resolução nº 152/12 do CONANDA quanto ao tema. Afirma que a lei impugnada está de acordo com o teor do artigo 2º, da Lei Estadual nº 21.163/2014, a qual permite o Município regular de forma diversa a transição para o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, para a escolha em data unificada pela Lei Federal nº 12.696/2012. Alega que a inserção de emenda aditiva para determinar as regras do mandato tampão vão ao encontro das diretrizes traçadas para a transição do primeiro processo de escolha dos Conselheiros Tutelares após a publicação da Lei Federal nº 12.696/2012. Saliencia que o projeto de lei original teve iniciativa do Executivo, e por não implicar em aumento de despesa pública, é legal e constitucional a modificação do projeto de lei por meio de emenda parlamentar. Pugna pela improcedência da ação (ff. 133/158).

Inicialmente, registro que o REGIMENTO INTERNO deste egrégio Tribunal de Justiça faculta ao Relator, nos casos em que há pedido de medida cautelar, submeter o processo diretamente ao Órgão Especial, para apreciar e julgar definitivamente o pedido contido na ação direta de inconstitucionalidade:

Art. 341. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Procurador-Geral de Justiça no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Órgão Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Diante desse quadro, considerando que o primeiro processo de escolha unificado de Conselheiros Tutelares em todo território nacional ocorrerá no dia 04 de outubro de 2015, com posse no dia 10 de janeiro de 2016, havendo, pois, especial significado para a ordem social e a segurança jurídica local, submeto à elevada apreciação deste colendo Órgão Colegiado o enfrentamento definitivo do mérito da ação direta de inconstitucionalidade, na forma regimental e com fundamento no disposto no artigo 12, da Lei nº 9.868/1999.

Os Municípios são entes públicos dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município e, não raras às vezes, instituem Conselhos cujos órgãos colegiados atuam, via de regra, em caráter permanente e deliberativo, na formulação de estratégias e no controle da execução da política na área correspondente.

Os Conselhos Municipais, entre outras finalidades, servem para garantir a participação regular do cidadão na elaboração das diretrizes gerais da política governamental nela prevista, ao que se acresce que sua instituição impescinde de lei da competência do Chefe do Executivo, visto possuir característica de matéria atinente à administração pública.

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, sendo que em cada Município deve ter, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da Administração Pública, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

A Lei Federal nº 12.696, de 25.07.2012, instituiu o processo unificado de escolha dos conselheiros tutelares em todo o território nacional, e, para, tanto, determinou que a primeira eleição fosse realizada no primeiro domingo do mês de outubro de 2015, com posse em 10 de janeiro do ano subsequente, e ampliou de três para quatro anos a duração dos mandatos para esses cargos.

Todavia, aludida norma não dispôs sobre a duração dos mandatos em curso no período de transição até a eleição unificada, daí a edição da Lei Estadual nº 21.163, de 2014, cuja finalidade visa preencher esta lacuna, nos seguintes termos:

Art. 1º O mandato do conselheiro tutelar de município do Estado empossado a partir de 1º de janeiro de 2011 encerrar-se-á em 10 de janeiro de 2016.

§ 1º O conselheiro tutelar a que se refere o caput que tiver exercido o mandato por período ininterrupto superior a quatro anos e meio não poderá participar do processo de escolha unificado que ocorrerá em 2015.

§ 2º Não haverá processo de escolha para os conselhos tutelares em 2014.

Art. 2º O disposto no caput do art. 1º não se aplica ao município que regular de forma diversa a transição para o processo de escolha em data unificada estabelecido pela Lei Federal nº 12.696, de 25 de julho de 2012.

De acordo com o texto acima mencionado, aos municípios é permitido regular de forma diversa do que ficou estabelecida em lei estadual a transição para o processo de escolha dos conselheiros tutelares em data unificada prevista na Lei Federal nº 12.696/2012.

O dispositivo da Lei Municipal nº 1.999/2015 impugnado possui a seguinte redação:

Art. 30. Os 5 (cinco) candidatos mais votados serão nomeados e empossados pelo Chefe do Poder Executivo municipal e os demais candidatos seguintes serão considerados suplentes, seguindo-se a ordem decrescente de votação.

§ 1º. O mandato será de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha.

§ 2º. O conselheiro tutelar que tiver exercido o cargo por período consecutivo superior a um mandato e meio não poderá participar do processo de escolha subsequente, ficando assim então, garantido o direito adquirido aos conselheiros empossados no mandato tampão para participarem deste primeiro processo de escolha, assim estabelecido pela Resolução CONANDA nº 152/2012 (destaquei).

A parte destacada em negrito do texto acima transcrito foi objeto de emenda parlamentar, sendo que o veto apresentado pelo Chefe do Executivo local (ff. 103/104) foi rejeitado pela Câmara Municipal (f. 105).

O princípio constitucional da reserva de administração obsta a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias cuja competência administrativa é exclusiva do Poder Executivo, conforme dispõe expressamente a Constituição Estadual:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:

(...)

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;

(...)

Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.

Com efeito, os Poderes Legislativos e Executivos devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, motivo pelo qual a matéria relativa à forma de como se dará o mandato dos conselheiros tutelares até o processo unificado de escolha a ser realizado em outubro/2015 está reservada ao Chefe do Poder Executivo local.

Isso porque as matérias relativas à reserva de iniciativa são previstas de forma taxativa, cujas hipóteses são insuscetíveis de ampliação pela via interpretativa (cf. ADI nº 1.0000.14.066363-4/000, Rel. Des. CÁSSIO SALOMÉ, DJe: 22.05.2015).

Ademais, é firme a orientação deste Órgão Especial no sentido de que a emenda parlamentar que trata de organização administrativa prevista em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, é formalmente inconstitucional, uma vez que os atos de gestão competem privativamente ao Prefeito, conforme se observa das ementas abaixo transcritas:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONSENHOR PAULO. ANEXO VI DA LEI MUNICIPAL Nº. 995/93, ALTERADO PELA LEI MUNICIPAL Nº. 1.428/13. VÍCIO DE INICIATIVA. CONFIGURAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. CONSTATAÇÃO. A iniciativa de projeto de lei que verse sobre a organização e atividade do Poder Executivo Municipal compete privativamente ao chefe de tal poder; descabe ao Legislativo estabelecer critérios e requisitos para a nomeação de Secretários Municipais, agentes políticos titulares de cargos estruturais da organização política do município que, como tais, traçam fins e metas do Poder Público e integram o esquema fundamental do Poder, sendo que suas atividades se caracterizam pela transitoriedade do exercício funcional. Constatando-se manifesto vício de iniciativa, acolhe-se a representação. (TJMG - ADI nº 1.0000.13.097203-7/000, Relator(a): Des.(a) ANTÔNIO SÉRVULO, DJe: 10/10/2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PEDIDO LIMINAR EM CARÁTER CAUTELAR - MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES - ARTIGOS 26-A (27), 57, PARÁGRAFO ÚNICO, 67, XVI, XVIII, 69 E PARÁGRAFO ÚNICO E, ARTIGO 70, TODOS, ACRESCIDOS À LEI COMPLEMENTAR DO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES Nº 170/2014 - SERVIDOR PÚBLICO - PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E VENCIMENTOS - INSTITUIÇÃO - EMENDA PARLAMENTAR - ALTERAÇÃO DA NORMA - VÍCIO FORMAL - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - OFENSA - LIMINAR - REQUISITOS - PRESENÇA - CONCESSÃO - SUSPENSÃO DA LEI - INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - MEDIDA CAUTELAR - DEFERIMENTO. Fumus boni iuris e periculum in mora evidenciados. Verificada a plausibilidade dos fundamentos trazidos pelo requerente e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada, impõe-se o deferimento da medida vindicada, como em outros casos semelhantes já decididos pelo Órgão Especial. (TJMG - nº ADI nº 1.0000.14.091644-6/000, Relator(a): Des.(a) WALTER LUIZ, DJe: 19/06/2015).

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE OLIVEIRA - PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 27, DA LEI MUNICIPAL Nº 3.374/14 - RESERVA DE RECEITA - EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - APARENTE VÍCIO FORMAL - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS E ESPECÍFICOS - LIMINAR CONCEDIDA. - A Lei

Municipal que impõe a reserva de receita para projetos futuros do Poder Legislativo viola o princípio da separação de poderes e constitui aparente vício formal, posto que a estipulação de despesas no orçamento tem que ser de iniciativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 153, inciso II, da CEMG. - Presentes os requisitos autorizadores, necessária se mostra a concessão da medida liminar para que sejam imediatamente suspensos os efeitos do ato normativo impugnado. - Medida cautelar deferida. (TJMG - ADI nº 1.0000.14.095247-4/000, Relator(a): Des.(a) Mariângela Meyer, DJe: 19/12/2014).

No mesmo sentido, transcrevo a lição do insigne constitucionalista ALEXANDRE DE MORAES:

Assim, por exemplo, a iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local (Direito Constitucional, 24ª edição, Editora Atlas, 2009, p. 646).

Logo, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no artigo 66, III, alíneas 'b' e 'c', da Constituição Estadual, sendo vedada emenda parlamentar para tratar de assunto relativo à organização administrativa e de serviços prestados pela Administração Pública, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Ademais, registro que a expressão contida no § 2º, do artigo 30, da Lei Municipal nº 1.999/2015, acrescida por emenda parlamentar ao projeto de lei originário, permite que o Conselheiro Tutelar - que já tenha exercido esta função por quatro anos e meio - concorra a um novo mandato para o processo de eleição unificada, o que é vedado tanto pela Lei Federal nº 12.696/2012 quanto pela Lei Estadual nº 21.163/2014, situação que vulnera a legalidade, a moralidade administrativa e a impessoalidade, uma vez que tais princípios norteiam a atividade da Administração Pública, o que revela afronta ao disposto nos artigos 13 e 166, VI, da CEMG, assim como do artigo 37, 'caput', da Constituição da República.

Embora a Constituição da República tenha fixado uma competência administrativa comum, em que todos os entes federados poderão atuar em situação de igualdade (artigo 23), e se permita ao Município suplementar a legislação federal e estadual, é certo que referido ente público somente poderá legislar "no que couber", pois haverá casos em que as diretrizes já estão devidamente estabelecidas na lei federal, como verificado no especial caso em julgamento.

Com efeito, a mera possibilidade de um Conselheiro Tutelar exercer um terceiro mandato, em desacordo com as regras previamente definidas pela norma geral viola o princípio da legalidade, da moralidade e as regras da boa administração, pois se autoriza - por meio de inovação legislativa parlamentar - burlar a regra de alternância de mandato, possibilitando a perpetuação no cargo de uma mesma pessoa.

Forçoso concluir que é inconstitucional por vício formal e material emenda parlamentar oriunda de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que ultrapassa os limites constitucionais ao dispor sobre o mandato dos Conselheiros Tutelares, visto se tratar de matéria atinente à organização administrativa e de serviços prestados pela Administração Pública.

ACOLHO A REPRESENTAÇÃO PARA JULGAR PROCEDENTE o pedido a fim de declarar a inconstitucionalidade da Emenda Aditiva ao texto do § 2º, do artigo 30, da Lei Municipal nº 1.999, de 17.04.2015, assim redigida: "ficando assim então, garantido o direito adquirido aos conselheiros empossados no mandato tampão para participarem deste primeiro processo de escolha, assim estabelecido pela Resolução CONANDA nº 152/2012".

Comunique-se, na forma prevista no artigo 336, do RITJMG, com urgência e independentemente da publicação do acórdão.

DES. PEDRO BERNARDES (REVISOR)

O em. Des. Relator julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade de parte de dispositivo de lei municipal oriundo de emenda parlamentar, ao fundamento de que inválida a modificação de projeto de lei de iniciativa do Executivo que verse sobre matéria de organização administrativa.

Com a devida venia ao em. Des. relator, a meu juízo, inexistente inconstitucionalidade na espécie.

A lei em questão versa acerca da duração de mandato de conselheiro tutelar de município.

O projeto de lei foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo, sendo modificado pela Câmara Municipal apenas para permitir que os conselheiros nomeados no mandato tampão possam participar do processo de escolha unificado.

Não restam dúvidas quanto à competência privativa do Executivo para instaurar o processo legislativo quanto a esta matéria, bem como a ausência na espécie de vício de iniciativa.

A questão resume-se aos limites de emenda parlamentar a projeto de iniciativa do Executivo.

A atividade legiferante é precipuamente desempenhada pelo Poder Legislativo, sendo-lhe inerente o poder de alterar projetos de lei, ressalvadas as vedações constitucionais.

Como bem ponderado pelo em. Des. relator, tais vedações possuem natureza excepcional, não admitindo interpretação extensiva.

Tal natureza excepcional da restrição ao poder de emenda parlamentar também é enfatizado pela doutrina:

Os projetos de lei enviados pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, quando de sua iniciativa exclusiva, em regra, poderão ser alterados, através de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade legiferante, própria ao Poder Legislativo. Há, entretanto, exceção no texto constitucional, uma vez que não são permitidas emendas que visem o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo de flagrante inconstitucionalidade a norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que acarreta aumento de despesa pública, por flagrante ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República (ALEXANDRE DE MORAES. Direito Constitucional. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 531.

Neste sentido, a Constituição Estadual estabelece como vedação a alteração de projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo que implique aumento de despesa, conforme disposto em seu art. 68, I.

As balizas consolidadas pela jurisprudência para a validade do exercício do poder de emenda parlamentar consistem na inexistência de aumento de despesa pública acarretada pela modificação do projeto de lei (tal como previsto no art. 68, I da CE), bem como a pertinência temática com o texto original apresentado.

Esta é a orientação desta Corte:

O vício formal não se configura por aprovação de emenda parlamentar a projeto de lei de matéria privativa do Poder Executivo, pois inexistente vinculação à titularidade do poder de iniciativa e do poder de emenda, desde que preservada a pertinência temática com o projeto e não implique aumento de despesas (TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0000.13.011546-2/001, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/02/2014, publicação da súmula em 28/02/2014).

Malgrado a proposição de emendas a projetos de lei traduza exercício de atividade ínsita ao Poder Legislativo - mesmo nas hipóteses de competência legislativa privativa -, tal prerrogativa deve ser exercida nos limites estabelecidos na Constituição da República, isto é, não pode gerar aumento de despesa, deve guardar pertinência temática, e, em se tratando de projetos de leis orçamentárias, deve observar as normas do art. 166, §§3º 4º, da Constituição da República (TJMG - Mandado de Segurança 1.0000.13.059202-5/000, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/03/2014, publicação da súmula em 04/04/2014).

Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência do STF:

O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes (STF, ADI 2681 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJe-212 DIVULG 24-10-2013 PUBLIC 25-10-2013 EMENT VOL-02708-01 PP-00001).

Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas (STF, ADI 1333, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014).

Assentadas tais premissas, infere-se do caso vertente que a norma impugnada apresenta estrita pertinência com a matéria constante no texto original do projeto de lei, referente ao mandato de conselheiros tutelares.

De igual modo, a norma simplesmente faculta aos conselheiros que ocupam mandato tampão de participarem do processo de escolha do novo mandato, medida esta que não enseja qualquer aumento de despesa pública.

Portanto, salvo melhor juízo, a emenda parlamentar em questão não infringiu qualquer das excepcionais limitações constitucionais ao seu exercício, atuando o Poder Legislativo, na espécie, de forma legítima e válida.

Afastado o vício formal da norma, deve-se proceder ao exame dos vícios materiais invocados na exordial.

A suposta ofensa ao princípio da legalidade consistiu em alegada ofensa a dispositivo da lei estadual nº 21.163/2104.

Trata-se de suposta ofensa apenas reflexa ao texto constitucional que pressupõe a interpretação dada pela norma infraconstitucional, o que se afigura inviável, nos termos da súmula nº 636 do STF:

NÃO CABE RECURSO EXTRAORDINÁRIO POR CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE, QUANDO A SUA VERIFICAÇÃO PRESSUPONHA REVER A INTERPRETAÇÃO DADA ÀS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS PELA DECISÃO RECORRIDA.

Destaca-se julgado daquela Corte neste sentido:

A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame "in abstracto" do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado (STF, ADI 416 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014).

No que se refere à alegada ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade, com a devida venia, não se constata qualquer violação a tais preceitos.

O processo de escolha dos conselheiros é implementado pela população local por eleição, de modo que a simples possibilidade de participar deste processo de escolha, por evidente, não configura atividade imoral ou privilégio injustificado.

Com estas considerações, renovada venia ao em. Des. relator, julgo improcedente o pedido.

É como voto.

DES. CORRÊA CAMARGO

Na esteira da fundamentação esposada no voto do i. Des. Pedro Bernardes, acompanho a divergência, julgando improcedente o pedido.

DES. EDGARD PENNA AMORIM

"Data venia" do em. Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo em. Revisor.

DES. ALEXANDRE VICTOR DE CARVALHO

Acompanho a divergência.

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

- SÚMULA: "JULGARARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR MAIORIA."

AVULSOS DISTRIBUIDOS
EM 3 14 19
100463
Responsável pela distribuição