

Representação por Inconstitucionalidade nº 29/95* (Órgão Especial)

Representante: O Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro
Representada: Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro
Relator: O Senhor Desembargador Martinho Campos

Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 1.608/91, art. 19, §§ 1º e 2º.

Representação de inconstitucionalidade. Limitação do poder de emendar projetos de iniciativa do Poder Executivo. Pode o Legislativo emendar projeto de iniciativa reservada, desde que não aumente as despesas nele previstas. Das disposições impugnadas, apenas o § 1º aumenta a despesa e por isso é declarado inconstitucional. As demais não contêm qualquer inconstitucionalidade.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação por Inconstitucionalidade nº 29/95, em que Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria, em acolher parcialmente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 19 da Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 1.680/91, vencidos os Desembargadores Áurea Pimentel, Enéas Cota, Antonio Carlos Amorim, Thiago Ribas, Pestana Aguiar, Humberto Manes, Menna Barreto e Genarino Carvalho, que julgaram procedente por inteiro o pedido.

Cuida-se de representação por inconstitucionalidade contra o art. 19 e seus parágrafos da Lei Municipal nº 1.680/91, em que é representante o Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

(*) Anexo Embargos de Declaração da Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro.

A Lei é de iniciativa do chefe do Poder Executivo Municipal e dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores do Município, fixa a remuneração no serviço público municipal, estabelece a estrutura básica da administração pública e dá outras providências.

Foi sancionada com vetos parciais, inclusive ao incriminado art. 19 (fls. 49).

O veto foi rejeitado.

É este o dispositivo:

"Art. 19 - Salvo disposição em contrário, os reajustes dos vencimentos dos cargos isolados de provimento em comissão não poderão alterar a proporcionalidade estabelecida entre os diferentes símbolos pela tabela constante do Anexo II desta lei.

§ 1º - À enunciação de cargos na tabela a que se refere o caput acrescentam-se os cargos, com os seus respectivos símbolos, criados ou alterados por leis anteriores.

§ 2º - A transferência de cargos comissionados de um órgão para outro depende de lei, assim como a sua transformação ou extinção, na forma do art. 28."

Alega o representante a existência, no art. 19 e seus parágrafos, de usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para aumento da remuneração dos servidores e para tratar de seu regime jurídico, ocorrendo a violação dos arts. 7º, 112, § 1º, II, a e b, e 142, II, III e IV, da Constituição do Estado.

Sustenta ainda o representante que o dispositivo incriminado implica em vinculação da remuneração dos aludidos cargos entre si, vedada pelo art. 77, XV, da Constituição, acarretando a manutenção da proporcionalidade em aumento da despesa prevista, o que infringe os arts. 113, I, e 213, § 1º, I e II, da Constituição do Estado.

Alega, por fim, que nos termos do art. 342 da Constituição Estadual as disposições constitucionais invocadas são de observância obrigatória pelos municípios e pede a procedência da Representação, declarando-se a inconstitucionalidade da disposição legal atacada.

O presidente da Câmara dos Vereadores em suas informações nega que o Poder Legislativo tenha usurpado a competência do Executivo. A lei é de iniciativa do Prefeito e a ela foi apresentado, durante a sua tramitação, o substitutivo, na forma do art. 220 do Regimento Interno, aprovado pelo plenário e sancionado pelo Prefeito, com vetos parciais, inclusive ao art. 19.

Usou legalmente o Legislativo do poder de emenda, não sendo certo, nem isso demonstrou a Representação, que tenha a disposição impugnada provocado aumento de despesa.

Sustenta o informante que os valores dos cargos em comissão foram fixados pelo Poder Executivo e mantidos pelo Poder Legislativo e que não se caracteriza a vinculação, mas a observância do art. 37, XI, da Constituição Federal, prevendo que "a lei fixará o limite máximo e a relação dos valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos".

Os pareceres da Procuradoria Geral do Estado e da Procuradoria Geral da Justiça são no sentido da procedência da Representação.

É o relatório.

Cumpra observar inicialmente que o projeto de lei dispondendo sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento do Poder Executivo do Município, foi encaminhado ao Poder Legislativo pelo Prefeito (fls. 8) e lá foi objeto, na sua tramitação, de substitutivo, aprovado em plenário e consubstanciado em lei, sancionada pelo Prefeito, com vetos parciais, que dispõe sobre o mesmo assunto (fls. 46).

O art. 220 do Regimento Interno da Câmara Municipal, assim dispõe:

"Os substitutivos destinam-se a substituir, no todo ou em parte, substancial ou formalmente projetos em tramitação, guardando relação direta com a matéria que pretendam substituir e não tenham sentido contrário às proposições a que se referem".

A objeção do ilustre Procurador de Justiça, no sentido de que o substitutivo, de tal forma alterou a proposição inicial, que a transmutou em projeto de autoria das comissões, não merece acolhida, nem constitui alegação do representante.

Os substitutivos a um projeto de lei que guardam com ele relação, constituem, na verdade, emendas que alteram a proposição inicial, não transmutando a competência relacionada à iniciativa das leis.

A iniciativa de lei que disponha sobre plano de cargos, carreiras e remuneração de servidores públicos, é privativa do Prefeito (Constituição do Estado, art. 112, § 1º, II, a e b).

Não existe a inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Se o Legislativo ultrapassou o seu poder de emendar, a inconstitucionalidade é de outra natureza e foi essa a alegada pelo representante.

Não há qualquer dúvida, também, sobre o veto apostado pelo Prefeito à disposição impugnada, como posto no parecer do ilustre Procurador de Justiça. Foi ela suscitada pela anexação à inicial do Diário Oficial do Rio de Janeiro de 19 de agosto de 1992 no qual consta o texto integral da Lei nº 1.680 de 26 de março de 1991, incluindo os vetos rejeitados pela Câmara Municipal e promulgados por seu Presidente. Mas o texto é uma republicação como consta da nota em asterisco de fls. 66.

O que se tem de examinar é, portanto, se a Câmara Municipal podia emendar o projeto, como o fez, o que se não confunde com o poder de iniciativa.

O poder de emendar é amplo e as suas limitações estão contidas nos arts. 63 da Constituição Federal e 113 da Constituição Estadual. Essas limitações concernem ao aumento de despesas nos projetos de iniciativa do Poder Executivo e nos projetos sobre a organização dos serviços administrativos do Legislativo, dos Tribunais e do Ministério Público.

Outras limitações não existem, a Constituição admite ou autoriza, como afirmam os doutos,

"...a apresentação de emenda aos projetos de iniciativa reservada, desde que não aumentem as despesas previstas" (Mário Gonçalves Ferreira Filho, **Comentários**, Saraiva, vol. 2, 1992, p. 105).

"... a apresentação de emenda a qualquer projeto de lei oriunda de iniciativa reservada, desde que dela não advenha aumento de despesa prevista no projeto. A Lei Magna não suprimiu o poder de emenda dos parlamentares, apenas os limitou e restringiu" (Pinto Ferreira, **Comentários**, Saraiva, 3º vol., 1992, pp. 302-303).

Não foi distinta a orientação deste órgão no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 5/94.

Sob esse prisma violou-se a limitação ao poder de emenda apenas no § 1º do artigo impugnado.

Sua própria redação importa no acréscimo de cargos ao projeto de iniciativa do Prefeito, revalidando, como dizem as razões do veto, "leis já revogadas". O acréscimo de cargos importa necessariamente no aumento de despesas.

Não têm o mesmo vício o caput e o § 2º.

Os vencimentos dos cargos em comissão propostos pelo Prefeito foram mantidos. Não importa em aumento de despesas prever-se

que nos reajustes futuros dos vencimentos será mantida a mesma proporcionalidade estabelecida entre os diferentes símbolos.

Também não aumenta a despesa a exigência de depender de lei a transferência de um órgão para outro, a transformação ou extinção dos cargos comissionados.

Outros vícios são imputados ao **caput** e ao § 2º do art. 19.

Haveria usurpação da competência do Poder Executivo para tratar do regime jurídico dos servidores públicos.

Mas o projeto foi de iniciativa do Prefeito, e tratava do regime jurídico dos servidores públicos e a emenda consubstanciada do art. 19 e seu § 2º, não ultrapassou, como vimos o poder de emenda.

Alega-se ainda revelar o texto impugnado ingerência na direção superior da administração municipal, contrariando os arts. 7º e 142, II, III e VI da Constituição do Estado que tratam da independência e harmonia dos Poderes, da competência do Governador para exercer a direção superior da administração, a iniciativa do processo legislativo e dispor sobre a organização e funcionamento da administração, na forma da lei.

Não há como imaginar-se que o Legislativo, ao emendar legitimamente um projeto do governo sobre plano de cargos e carreira, assim como de vencimentos dos servidores públicos, possa estar intervindo no princípio básico da harmonia e independência dos Poderes, ou especificamente, interferindo na direção superior da administração ou na sua organização e funcionamento.

O **caput** do art. 19 não tem qualquer relação com esse princípio e atribuições e o § 2º é uma previsão legal sobre a forma como os cargos em comissão podem ser extintos, transformados ou transferidos de um órgão para outro.

Ora, o art. 142, VI, da Constituição do Estado prescreve competir privativamente ao governador "dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, **na forma da lei**".

Assim, em relação aos cargos comissionados, a lei dispôs, como podia dispor, que só uma lei poderia alterá-los, estruturalmente, continuando o Prefeito a dispor sobre a organização e o funcionamento dos cargos em comissão e dos seus ocupantes, **na forma da lei**.

Por fim, alega o Prefeito, que o **caput** estabelece vedada vinculação entre os cargos em comissão.

Mas o que a Constituição proíbe é a vinculação ou equiparação de vencimentos. O que o **caput** estabeleceu foi que nos futuros reajustamentos seria mantida a proporcionalidade entre os diversos símbolos. Não equiparou, ou paradigmou a vencimentos de um funcionário com os de outro de diferente categoria.

Aliás, a disposição é inteiramente inócua e tem caráter programático e de recomendação. Diz o dispositivo impugnado que a proporcionalidade prevalecerá, **salvo disposição em contrário**.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 1996

Desembargador José Lisboa da Gama Malcher
Presidente

Desembargador Martinho Campos
Relator

VOTO VENCIDO

Fiquei vencida, em parte, eis que, **data venia** da douta maioria, havia como procedente, **in totum**, a Representação, reconhecendo assim, a inconstitucionalidade, também, do **caput** do art. 19 e de seu § 2º da Lei nº 1.680/91 do Município do Rio de Janeiro.

Na oportunidade, aderi, inteiramente, ao parecer do Dr. Procurador de Justiça, forte a proclamar que o **caput** do art. 19 e seu § 2º, ao disporem, respectivamente, a respeito de reajuste de vencimentos de cargos isolados e de transferência de cargos comissionados, de um Órgão para outro, sua transformação ou extinção, condicionando, estas últimas providências à edição da lei, mutilaram o exercício da atividade administrativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, com ofensa ao estatuído no art. 142, II e VI, c/c art. 342 da Carta Estadual e desconsideração ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, insito no art. 7º da mesma Carta.

Concessa Venia, não vale o argumento de que tais disposições - pelo fato de não terem importado em aumento de despesa - não feriram a Constituição Estadual.

É que, na espécie, não se limitou a Câmara Municipal ao exercício do poder de emendar, previsto no art. 113 da Carta Estadual, tendo se permitido, antes, a indébita ingerência, ocorrida quando a referida Câmara elaborou outro projeto de lei, que veio a substituir, inteiramente, o enviado pelo Chefe do Poder Executivo, com frontal ofensa à competência desta para a iniciativa da lei.

Por tais razões foi que votei acolhendo, *in totum*, a Representação.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 1996

Desembargadora Áurea Pimentel Pereira

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

EXMO. SR. DESEMBARGADOR-RELATOR DA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 29/95

A CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, por seu procurador infra-assinado, que a representa na forma dos arts. 86 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e 7º, nº I, da Lei Complementar municipal nº 23, de 02 de julho de 1993, pede vênia para opor

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

ao v. Acórdão de fls. 104-110, pelos motivos abaixo:

2. Aludida e v. decisão deu pela inconstitucionalidade do § 1º do art. 19 da Lei municipal nº 1.680/91, sob o argumento de que "sua própria redação importa no acréscimo de cargos ao projeto de iniciativa do Prefeito, revalidando, como dizem as razões do veto, 'leis já revogadas'. O acréscimo de cargos importam (sic) necessariamente no aumento de despesas." (Fls .108).

3. Semelhante e única fundamentação da inconstitucionalidade declarada ressent-se, **data maxima venia**, de inteligibilidade, eis que:

a) ou significa atribuir-se ao dispositivo questionado um **efeito repristinatório** que o seu teor absolutamente não autoriza (porquanto nenhuma menção faz a "leis revogadas", mas, tão-só, a "leis anteriores");

b) ou implica, contraditoriamente, a afirmação de um "acréscimo de cargos" em razão da referência do texto a **cargos pré-existent**s.

Na primeira hipótese, o v. aresto estaria afrontando lei federal, ao reconhecer caso de **repristinação implícita** imprevista no sistema jurídico pátrio, o que o torna obscuro; na segunda, estaria desafiando