

**Câmara Municipal de Florianópolis
Procuradoria-Geral da Câmara**



Parecer n. 33/PROC/PG

Referência: PLC 01745/2018

Proponente: PREFEITO MUNICIPAL

Assunto: “ALTERA A LEI COMPLEMENTAR N. 596, DE 2017, QUE DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, REESTRUTURAÇÃO DE CARGOS, ESTABELECE PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DE GESTÃO E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Ementa: Projeto de Lei Complementar. Alteração da Estrutura Organizacional da Administração Pública. Regime de Urgência. Possibilidade. Preenchimento dos requisitos de procedibilidade e admissibilidade.

I – Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que tem por objetivo alterar a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal (p. 02-170).

É a síntese do essencial.

II – Fundamentação Jurídica

Nos termos do §1º-A do art.127 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Florianópolis:

A Comissão de Constituição e Justiça submeterá os projetos à instrução técnica-legislativa e jurídica no que concerne à admissibilidade e ao estabelecido pelo art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal, devendo informar preliminarmente a existência ou não de projeto ou ato normativo sobre a mesma matéria e apontar sucintamente aspectos de constitucionalidade preventiva frente à Constituição do Estado de Santa Catarina.

O inciso V do art. 3º da Resolução n. 946 de 15 de dezembro de 2003, por sua vez, dispõe:

À Procuradoria Jurídica compete: (...) V – Prestar assessoria técnica-jurídica ao Presidente da Câmara, à Mesa, aos Presidentes das Comissões, quando solicitada, na elaboração e na análise de projetos, emendas e outras proposições legislativas.

Trata-se, como se percebe, de controle prévio ou preventivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo Municipal durante o processo de formação da norma jurídica, a fim de se impedir ou evitar a inserção de atos normativos que padeçam de vícios insanáveis.

II.1 – Do regime de urgência

O Poder Executivo Municipal requereu urgência na tramitação deste Projeto de lei Complementar. Analisaremos o tema sob o olhar do princípio da simetria constitucional, uma vez que é, justamente, por meio dele que o pacto federativo se encontra resguardado. Em outras palavras: o Estado só é federal com a constitucionalização do federalismo, cabendo aos Estados-Membros da federação se adequarem aos preceitos basilares insculpidos na Carta Magna de 1988.

Nos termos do art. 64 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. **§1º O Presidente da república poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.** §2º Se, no caso do §1º, a Câmara dos deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo

constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) §3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior. **§4º Os prazos do §2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.** (grifo nosso).

O art. 53 da Constituição do Estado de Santa Catarina, por sua vez, preleciona:

Art. 53 — O Governador do Estado poderá solicitar urgência, a qualquer tempo, para a apreciação de projetos de sua iniciativa. § 1º — Indicado e justificado o pedido de urgência na mensagem enviada à Assembleia Legislativa, se esta não se manifestar sobre a proposição em até quarenta e cinco dias, será ela incluída na ordem do dia da primeira sessão subsequente, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. § 2º — Esse prazo não corre nos períodos de recesso da Assembleia Legislativa.

De outra parte, o art. 57 da Lei Orgânica Municipal estabelece:

Art. 57 - O Prefeito Municipal poderá solicitar urgência para a apreciação de projeto de sua iniciativa. § 1º - Indicado e justificado o pedido de urgência na mensagem enviada à Câmara, se esta não se manifestar sobre a proposição em até quarenta e cinco dias, será ela incluída na ordem do dia da primeira sessão subsequente, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. § 2º - Esse prazo não corre nos períodos de recesso da Câmara. § 3º - As disposições deste artigo não serão aplicáveis à tramitação dos Projetos de Lei que tratem de matéria codificada. (grifo nosso).

Como se vê, a Lei Orgânica do Município de Florianópolis é a única que expressamente proíbe o regime de urgência em “matérias codificadas”. Tenho severas dúvidas acerca dessa possibilidade, uma vez que, além de não existir qualquer definição legal do que se entenda por “matérias codificadas”, nos encontramos em um momento de elevada deslegalização, em razão da complexidade das atuais relações humanas. Pretender a permanência e, sobretudo, a estabilidade das leis por meio da proliferação de códigos deveria ser a exceção e não regra do processo legislativo.

Em verdade, *“a complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por*

bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (CF, art. 64, § 4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho (ADI 3.682, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, DJ de 6-9-2007).

A codificação de todas as matérias existentes, aliás, poderia levar a um engessamento permanente da Administração Pública, impedindo-a de legislar acerca das matérias mais comezinhas por, em tese, estarem inseridas fisicamente dentro de um código. A nosso ver, da forma como está disposto, o dispositivo traz grave insegurança jurídica ao ordenamento jurídico municipal, violando, *a priori*, o princípio da simetria constitucional, tendo em vista que inova onde não poderia. Levada a um raciocínio extremo, jamais caberia ao Poder Executivo o requerimento de urgência, uma vez que, em última instância, todas as matérias poderiam afetar direta ou indiretamente a própria Lei Orgânica, que nada mais é do que uma obra metódica e sistematizada de organização do município de Florianópolis. Há, a nosso sentir, necessidade premente da adequação da Lei Orgânica aos preceitos brasileiros da Constituição Federal de 1988.

Assim, *“embora o texto constitucional (art. 64, §1º) preveja que o Presidente da República possa solicitar nos projetos de lei de sua iniciativa, na verdade não se trata de uma mera solicitação, mas de verdadeiro requerimento, uma vez que, segundo entendemos, esta é uma prerrogativa do Chefe do Executivo que o Congresso Nacional não pode recusar-se a cumprir (a não ser, claro, que não que não estejam preenchidos os requisitos constitucionais)”*. (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 140).

Ora, "o regime de urgência constitucional (CF, arts. 64, §§ 1º a 4º) depende da vontade do Presidente da República, ao qual é concedida a faculdade de solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa"¹, devendo-se ter ciência de que "diversas proposições são urgentes por

¹ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas. 2018. p. 708.

natureza, outras não; mas não há projetos de leis que sejam urgentes por natureza, só o são por solicitação ou requerimento”².

Não penso, com a devida *venia*, que a eventual repercussão indireta em matéria estatutária possa afastar a abreviatura do rito do processo legislativo. *Mutatis mutandis*, a questão já foi tratada, inclusive, na esfera judicial, tendo o magistrado *a quo* assim se posicionado acerca da matéria:

(...) Com a devida vênia, ao contrário do entendimento versado pelos impetrantes, **a interpretação mais correta para o artigo citado é de que não pode tramitar no regime de urgência projetos que pretendam modificar, alterar matéria codificada, ou seja, por exemplo um projeto para alterar ou revogar o Código Tributário Municipal não deve seguir o regime de urgência ou de urgência urgentíssima. O Projeto de Lei nº 17.484/2018 não busca alterar ou revogar qualquer codificação de normas municipais, não altera ou revogar qualquer artigo do Código Tributário Municipal, portanto, não pode se ponderar que ele versa de matéria codificada. A repercussão de um projeto de lei no orçamento do município não é suficiente para se concluir que ele trata de matéria codificada, até porque maioria significativa dos projetos de lei sempre acaba por repercutir de alguma forma no orçamento municipal quando do momento de efetivação das normas criadas (Processo n.º 0303596-74.2018.8.24.0023).**

Ressalto, por fim, que a urgência na tramitação deste Projeto de Lei Complementar tem por objetivo evitar o julgamento da ADIN n. 8000542-43.2017.8.24.0000 proposta pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina – pautada anteriormente para o dia 17/10/2018 – e por consequência a declaração de inconstitucionalidade da norma pretérita, bastando, para tanto, consultar a tramitação processual junto ao sítio do e. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (em anexo).

As observações realizadas nas linhas acima apontam o meu entendimento acerca da matéria, motivo pelo qual não vejo qualquer impedimento constitucional, legal ou regimental para a tramitação deste Projeto de Lei Complementar em regime de urgência.

II.1 – Requisitos de Procedibilidade

² SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das leis**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 282.

O Projeto de Lei Complementar não possui, aparentemente, vícios formais de procedibilidade, devendo, contudo, ser observado pelo órgão competente o disposto na Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 c/c Lei Complementar Municipal n. 631, de 10 de janeiro de 2018.

II.2 – Requisitos de Admissibilidade

Este Projeto de Lei Complementar tem por objetivo alterar a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal, não havendo, a primeira vista, qualquer vício de constitucionalidade.

O inciso I do §2º do art. 55 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis assim dispõe:

Art. 55. A iniciativa das leis complementares ou ordinárias é da competência de membro ou de comissão da Câmara Municipal, do Prefeito Municipal e do povo, na forma prescrita por esta Lei Orgânica. **§2º São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as leis que dispõem sobre: I - a organização administrativa**, o regime jurídico dos servidores, a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional, sua remuneração, provimento de cargo, estabilidade, aposentadoria, transferência e disponibilidade

Na situação em apreço, não há, a princípio, criação de novos cargos em comissão ou de funções gratificadas, tendo ocorrido apenas a modificação de nomenclatura e a alteração da estrutura administrativa municipal, por meio do remanejamento estrutural no âmbito da administração direta e indireta, o que pode ser comprovado mediante a comparação trazida pelo Poder Executivo por meio do Ofício OE 520/GAPRE/CG/2018 (em anexo).

O Projeto de Lei Complementar não implica, a priori, aumento de despesa, dispensando-se, assim, a elaboração de impactação financeira por parte do ordenador de despesas, nos moldes da certidão confeccionada pelo Secretário Municipal de Administração (em anexo).

Destaco, ainda, que não cabe a esta Procuradoria analisar cada uma das atribuições descritas no Projeto de Lei Complementar, a fim de se averiguar se elas guardam compatibilidade material com a Pasta, devendo tal avaliação ser objeto das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa.

Por fim, após uma rápida leitura do Projeto de Lei Complementar, foi possível identificar a ausência da descrição da atribuição de alguns poucos cargos em comissão (v.g. Consultor Administrativo, Chefe de Departamento de Transportes, etc.), o que pode vir a ser, facilmente, suprido por meio de emenda parlamentar, sem prejuízo do regime de urgência.

III – Conclusão

Ante o exposto, **OPINO**:


a) pela possibilidade de tramitação do Projeto de Lei Complementar em regime de urgência, nos termos do art. 57 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis;

b) pelo preenchimento dos requisitos formais de procedibilidade, em razão do que estabelece a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 c/c a Lei Complementar Municipal n. 631, de 10 de janeiro de 2018;

b) pelo preenchimento dos requisitos materiais de admissibilidade, por compatibilidade com os dispositivos da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, do Constituição do Estado de Santa Catarina e da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

É o parecer.

Florianópolis, 26 de outubro de 2018.


Bruno Bartelle Basso
Procurador-Geral da Câmara Municipal de Florianópolis