PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE SANTANA

Processo nº 158/2003 – Mandado de Segurança

PARECER

Administrativo. Mandado de Segurança. Autoridade Coatora: Presidente da Câmara de Vereadores. Projeto de Lei. Emendas aditivas e modificativas. Aumento de despesa. Iniciativa exclusiva do Prefeito. Declaração incidental de inconstitucionalidade. Arts. 61, § 1º, II, a, e 63, I, ambos da Constituição Federal. Concessão da segurança.

O Município de Santana impetrou, em 22 de maio de 2003, mandado de segurança contra o Presidente da sua Câmara de Vereadores, alegando que este, em 13 de março de 2003, promulgara a Lei Complementar nº 03/2003, a qual fora vetada por conter emendas aditivas e modificativas dos Vereadores que geraram aumento de despesa, matéria de cunho exclusivo do Executivo. Pediu: a) liminarmente, a suspensão da vigência de referida norma; b) incidentalmente, a declaração de inconstitucionalidade dela, por meio do controle difuso; c) ao final, a suspensão do ato impugnado, ou seja, considerar como não promulgada a lei em questão, autorizando ao Executivo o envio de novo Projeto. Juntou cópia da lei orgânica (fls. 18 a 31), do projeto nº 03/2002, enviado pelo Executivo (fls. 32 a 78), do mesmo encaminhado pela Câmara com as emendas (fls. 79 a 127), do veto pelo Executivo (fls. 128 e 129), da promulgação pela Casa Legislativa, que derrubou o veto (fl. 130 a 179) e do decreto do Prefeito que a considerou inconstitucional.

O M. M. Juiz deferiu parcialmente a liminar, suspendendo somente a eficácia dos dispositivos que, modificados ou acrescentados pela Câmara, referem-se ao aumento de despesas.

Notificada, a autoridade coatora manteve-se silente.

O mandado de segurança constitui-se em remédio jurídico para defesa contra atos ilegais ou praticados com abuso de poder por autoridades públicas ou no exercício de atividades dessa espécie que estejam ferindo ou possam vir a ferir um direito líquido e certo, não protegido por *habeas corpus* ou *habeas data*.

Neste caso, percebe-se a presença desses quatro requisitos:

a) a autoridade coatora apontada é pública: o Presidente da Câmara de Vereadores de Santana;

b) há um pretenso ato ilegal: a promulgação de projeto de lei vetado por emenda aditiva ou modificativa que causa aumento de despesa;

c) existe um provável direito líquido e certo, demonstrado pela Lei Orgânica Municipal e pela Constituição Federal;

d) não se trata de direito relativo à liberdade de ir e vir nem de conhecimento de informações ou de retificação de dados, portanto não se ampara pelo *habeas corpus* ou *habeas data*.

Assiste razão em parte ao impetrante. De fato, não poderia a Câmara, ao apreciar o projeto de lei que dispõe sobre o plano de cargos e salários dos servidores públicos, inserir ou modificar artigo de lei por meio de emenda que aumente a despesa do Poder Executivo, sob pena de estar ferindo a independência dos três poderes, interferindo em competência privativa do Prefeito.

A Lei Orgânica Municipal, no seu art. 60, caput, I, e parágrafo único, dispõe:

> *"Art. 60 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que dispõem sobre:*
>
> *I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)*
>
> *Parágrafo Único – Não será admitido aumento de despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvando o disposto no inciso IV, primeira parte, deste artigo."*

Referidos dispositivos repetem o conteúdo dos arts. 61, § 1º, II, a, e 63, I, ambos da Constituição Federal.

Em cotejo com tais artigos, o abuso de poder mostra-se tão claro que dispensa maiores comentários. Tanto é assim que a própria autoridade coatora deixou de prestar as informações, por não ter como defender a lisura do ato impugnado. Não poderia o Poder Legislativo apresentar emenda aditiva ou modificativa que onerasse os cofres públicos, pois, pertencendo os servidores ao Executivo, somente o Chefe deste possui iniciativa legislativa para aumentar sua remuneração.

Aliás, sobre a matéria lecionou Alexandre de Moraes (*in* Direito Constitucional, Ed. Atlas, 7ª ed., 2000, p. 511):

> *"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 do Poder Legislativo. Há, entretanto, exceção, no texto constitucional, uma vez que não são permitidas emendas que visem ao 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 de independência e harmonia entre os Poderes da República."*

Ora, evidente que, ao modificar, para mais, a remuneração dos auxiliares administrativos e eletricistas, alterando os seus níveis e referências de faixas salariais, bem como ao inserir dispositivo que estende a progressão dos vencimentos ao tempo de serviço já existente, a Câmara acrescentou emendas que causam aumento de despesas públicas ao Executivo, o que as torna inconstitucionais. Por conta disso, correta a atitude do Prefeito quando vetou o projeto e quando baixou o decreto considerando a lei inconstitucional depois de ela ter sido promulgada pelo Legislativo.

Pelo controle difuso, também chamado via de defesa ou de exceção, é perfeitamente possível que uma norma seja considerada inconstitucional incidentalmente em sede de mandado de segurança, como também ensina Alexandre de Moraes (ibidem, p. 561):

> *"Importante ressaltar que a via de defesa também poderá ser utilizada através das ações constitucionais do **habeas corpus** e do mandado de segurança ou ações ordinárias."*

Nesse caso, o Judiciário se pronuncia sobre a constitucionalidade, ou não, do ato normativo como questão prévia ao julgamento do mérito, analisando-o na situação concreta. Ora, para se descobrir se o Chefe do Legislativo praticou um ato ilegal quando promulgou a lei que fora vetada, é preciso analisar a suposta inconstitucionalidade das emendas inseridas pela Câmara no projeto de iniciativa exclusiva do Prefeito.

Na questão sob exame, como acima exposto, padecem desse vício o § 6º do art. 11, bem como as modificações dos níveis e referências salariais relativos aos cargos de auxiliar administrativo e eletricista de instalações, por isso deve ser declarada, incidentalmente, a sua inconstitucionalidade. No que se refere aos demais dispositivos, contudo, não assiste razão ao Executivo quando, no decreto municipal nº 21/2003, considerou que toda a lei fere a Carta Magna, pois esses não foram alcançados por essa mácula, já que não receberam alteração substancial pelo Legislativo que gere outras despesas.

Diante do exposto, o Ministério Público pugna pela confirmação da liminar e, conseqüentemente, pela concessão parcial da segurança, para considerar inconstitucionais a inserção do § 6º do art. 11 ao projeto de lei complementar municipal nº 03/2002 e as alterações dos níveis e referências salariais relativos aos cargos de auxiliar administrativo e eletricista de instalações pertencentes ao anexo IV da mesma norma, porque aumentaram as despesas públicas, devendo, portanto, a eficácia desses dispositivos permanecer suspensa, no entanto merecem ser mantidos em pleno vigor os demais artigos e anexos porque foram promulgados pela Câmara Municipal na sua perfeita legalidade.

Santana, 24 de novembro de 2004.

Millen Castro M. de Moura
Promotor de Justiça