



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 14 /2018

Assunto: Projeto de Lei nº 321/2017 - Autoria da Vereadora Dalva Berto – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Imposto de Renda anualmente pelos ocupantes de cargo comissionado e servidores de carreira e da outra providências.”

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe, de autoria da vereadora Dalva Berto, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Imposto de Renda anualmente pelos ocupantes de cargo comissionado e servidores de carreira e da outra providências”.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

De início, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Dezta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à competência entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) como no caso em questão.

No tocante a matéria do projeto, exigência da apresentação de Declaração de Imposto de Renda anualmente pelos ocupantes de cargo comissionado e servidores de carreira, já se encontra disposto no § 2º, artigo 104 do Estatuto do Servidor Lei nº 2018/86:

Artigo 104 - Do Termo de Posse, assinado pela autoridade competente e pelo funcionário, constará o compromisso de fiel cumprimento dos deveres e atribuições do cargo e os constantes desta Lei e regulamentos.

(...)

§ 2º - Por ocasião da posse, o nomeado, desde que se trate de primeira investidura, prestará, em envelope lacrado, declaração de bens e valores que constituam seu patrimônio.

O que não se vislumbra no texto do artigo acima citado é que essa exigência tem que ser anual, assim a propositura sob análise viria corrigir a lacuna.

Cumprir destacar a existência da Lei Federal nº 8.730/1993 c/c a Lei nº 8.429/1992, que traz como condição *sine qua nom* de validade da posse e exercício de qualquer cargo, emprego ou função pública a exigência da apresentação da declaração de bens anualmente.

Nesse sentido, vale transcrever as disposições legais atinentes ao caso:

Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.

Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- I – Presidente da República;
 - II – Vice-Presidente da República;
 - III – Ministros de Estado;
 - IV – membros do Congresso Nacional;
 - V – membros da Magistratura Federal;
 - VI – membros do Ministério Público da União;
 - VII – todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na Administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União.
- [...]
- § 2º O declarante remeterá, incontinenti, uma cópia da declaração ao Tribunal de Contas da União, para o fim de este:
- I – manter registro próprio dos bens e rendas do patrimônio privado de autoridades públicas;
 - II – exercer o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada Poder;
 - III – adotar as providências inerentes às suas atribuições e, se for o caso, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
 - IV – publicar, periodicamente, no Diário Oficial da União, por extrato, dados e elementos constantes da declaração;
 - V – prestar a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional ou às respectivas Comissões, informações solicitadas por escrito;
 - VI – fornecer certidões e informações requeridas por qualquer cidadão, para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, na forma da lei.

84



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 2º A declaração a que se refere o artigo anterior, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico de módico valor, constará de relação pormenorizada dos bens imóveis, móveis, semoventes, títulos ou valores mobiliários, direitos sobre veículos automóveis, embarcações ou aeronaves e dinheiros ou aplicações financeiras que, no País ou no exterior, constituam, separadamente, o patrimônio do declarante e de seus dependentes, na data respectiva. (Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993)

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 13: A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangera os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo. (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Como podemos observar o § 2º do art. 13 da Lei nº 8.429/92, dispõe que a declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato.

Ademais, em auditoria *in loco* o auditor do Tribunal de Contas recomendou que as declarações dos servidores e agentes políticos sejam apresentadas anualmente.

No entanto, no tocante à iniciativa Parlamentar, o art. 61, §1º, "a" e "e" da Constituição Federal, o qual remete ao artigo 84, VI, "a" da própria carta, determina ser privativa do chefe do Poder executivo a iniciativa de Lei que modifique o funcionamento da Administração Pública e de seus órgãos.

"Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Ainda, ao ampliar exigência de apresentação de Declaração de Imposto de Renda anualmente a todos os servidores do município, exigência contida no § 2º do art. 104 do Estatuto do Servidor, estabelece obrigações e invade a competência exclusiva do Chefe



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

"Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;"

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;"

"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

Não diferente o artigo 48, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar lei que altera dispositivo do Estatuto do servidor, pois que invade a competência do Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia, insculpido no artigo 2º da Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Somente será possível a criação de obrigação no âmbito da competência de cada um dos poderes. Neste sentido esse Projeto de Lei afigura-se inconstitucional.

"Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;"

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).

Neste sentido, encontramos julgado do Supremo Tribunal Federal:

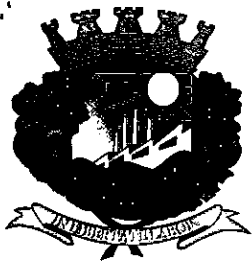
RE 791525 / PR – PARANÁ
RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI
Julgamento: 22/04/2014
Publicação
DJe-078 DIVULG 24/04/2014 PUBLIC 25/04/2014

Partes

RECTE.(S) : VALDIR PÍCOLOTTO
RECTE.(S) : JUAREZ VOTRI
ADV.(A/S) : PATRÍCK ROBERTO GASPARETTO
RECDO.(A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE VITORINO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE VITORINO
ADV.(A/S) : VALDERES EVERTON NESELO

Decisão

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que, em ação direta de inconstitucionalidade, declarou a constitucionalidade da Lei Municipal 1.219/2012, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Município de Vitorino, que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estabelece vedações para a nomeação para cargos de provimento em comissão da Administração Municipal. Esse o teor da ementa do acórdão ora combatido:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1219/2012, DO MUNICÍPIO DE VITTORINO. ESTABELECIMENTO DE VEDAÇÃO DE NOMEAÇÃO DE 'FICHA SUJA' PARA CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, NOS CASOS QUE ESPECIFICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL, AFRONTANDO O DISPOSTO NO ART. 66, II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PREPONDERÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

- Não obstante a existência de expressa previsão constitucional sobre a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para editar leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos (art. 66, II, da Constituição Estadual -CE), a matéria tratada na lei impugnada está em harmonia com o princípio da moralidade, expressamente consagrado no art. 27, caput, CE.

- Por estar a lei hostilizada em perfeita sintonia com o princípio da moralidade, expressamente previsto na Constituição Estadual, não pode prevalecer o 'escudo de iniciativa' como óbice a que a Administração Pública observe o princípio da moralidade, que deve prevalecer sobre a iniciativa privativa" (fls. 90-91).

No recurso extraordinário, interposto com fulcro no art. 102, III, a, da Constituição Federal, alega-se violação aos arts. 60 e 61, § 1º, c, da Carta Magna.

Aduz-se, em síntese, que:

"(...) como já fora enfatizado outrora, não se trata de discutir o mérito do projeto, mas sim de vício de iniciativa, já que há dispositivo constitucional que regula a iniciativa em casos como o tal."

(...)

A norma implica alteração do regime jurídico dos servidores do Executivo, sendo que, para tanto, a iniciativa deve ser do Prefeito Municipal.

(...)

Ou seja, na compreensão de regime jurídico de servidor público são abrangidas regras institutivas de direitos e obrigações, cuja 'iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea c do inciso II do §1º do artigo 61 da Constituição Federal' (RTJ 194/848)" (fl.113-127).

Em contrarrazões, o Estado do Paraná asseverou que:

"Em suma, a solução legislativa conferida ao regime jurídico dos servidores comissionados da Administração municipal de Vitorino-PR deve ser privilegiada, superando a arguição de inconstitucionalidade formal e homenageando o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, caput da CF)".

O Ministério Público do Estado do Paraná, instado a manifestar-se, assim opinou:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"A matéria contida na Lei Municipal nº 1.219/92 não adentra à reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, 'c', da Constituição Federal porque não atinge, modifica, altera, restringe ou amplia a regulação sob o ponto de vista do regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores municipais. Tão somente estabelece os requisitos norteadores previstos no art. 37, I, da Constituição Federal que outorga à lei, o poder de definir os requisitos para o acesso à função pública. Assim, uma coisa é o requisito para acesso à função pública e outra é o que é definido como regime geral de servidores, que trata de proventos, subsídios, carga horária, dentre outros.

(...)

Diante do exposto, pugna o Ministério Público do Estado do Paraná, por sua Coordenadoria de Recursos Cíveis, pelo conhecimento do Recurso Extraordinário e, no mérito, pelo seu desprovimento" (fls.152-159) grifos no original.

É o breve relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico que o recurso merece acolhida, pelas razões que passo a expor.

Por oportuno, destaco trechos do voto condutor do acórdão atacado:

"Não obstante a existência de expressa previsão constitucional sobre ser da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo o processo para edição de leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos (art. 66, II, CE), a matéria tratada na lei impugnada atende às diretrizes da Constituição Estadual (...)

No caso, havendo um conflito entre a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, decorrente do princípio da separação dos poderes, e a necessária observância ao princípio constitucional da moralidade, deve ser dada preponderância a este que, entre outros, baliza a atividade da Administração Pública.

(...)

Desse modo, como as hipóteses de vedação incluídas pela Lei Municipal nº 1.219/2012 para o preenchimento de cargos em comissão guardam manifesta compatibilidade com princípio da moralidade, que norteia, entre outros, a Administração Pública, não há como declará-la inconstitucional pelo apontado vício de iniciativa, pois deve prevalecer o princípio da moralidade" (fl.107).

Da leitura da ementa e dos trechos destacados, percebe-se que o acórdão recorrido está em confronto com a jurisprudência consolidada desta Corte, que reconhece o vício formal de legislação de iniciativa do Poder Legislativo local que disponha sobre servidores públicos, pois é pacífico o entendimento de que tal iniciativa legislativa é de competência do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, transcrevo as ementas das seguintes decisões colegiadas desta Corte:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À

RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição. II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007" (ADI 3930/RO, de minha relatoria, Plenário, DJe 23.10.2009 - grifei).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO DEFERIDO. Lei nº 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido indugurado por iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). Ação direta julgada procedente" (ADI 3.180/AP, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 15.6.2007 - grifei).

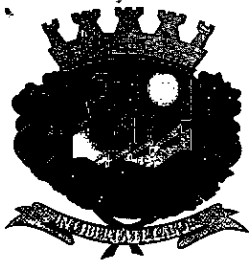
"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ORGANIZAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 178/99, do Estado de Santa Catarina" (ADI 2.029/SC, de minha relatoria, Plenário, DJe 24.8.2007 - grifei).

Impende ressaltar, ademais, que é firme a compreensão de que o acesso aos cargos públicos é matéria constitucionalmente relativa ao regime de servidores públicos, pois amplia sua garantia de igualdade no acesso aos cargos públicos.

O entendimento diverge, pois, do posicionamento firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento da ADI 243, Rel. Min. Octavio Galotti, DJ 29.11.2002, assim concluiu:

"(...) Os requisitos para ingresso no serviço público - entre eles, o concernente à idade - hão de estar previstos em lei de iniciativa do Poder Executivo - artigos 37, inciso I, e 61, inciso II, 'c', da Constituição Federal, (...)."

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

É certo que, para legislar sobre regime jurídico de pessoal, impera, no modelo federal, a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (...)”.

Isso posto, conheço do recurso e dou-lhe provimento (CPC, art. 557, § 1º-A) para julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal 1.219/2012.

Honorários a serem fixados pelo juízo de origem, nos termos da legislação processual.

Publique-se.

Brasília, 22 de abril de 2014.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator

Por fim, caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.

[...]

Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em “Minuta de Projeto de Lei” mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.

[...]

81



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção da nobre vereadora, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termo regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 17 de janeiro de 2018.


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Ciente e de acordo. Entaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica
OAB/SP nº 224.506