# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

## **P A R E C E R Nº 207 /2015**

**RELATÓRIO:**

Cuida-se da **análise de constitucionalidade, juridicidade, legalidade e técnica legislativa** da **Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 008/2015,** de autoria do Deputado Wellington do Curso, subscrita por um terço dos membros da Assembleis, visa acrescentar ao art. 21 da Constituição Estadual o § 5º, instituindo carga horária reduzida à metade para os servidores públicos estaduais e municipais que possuírem filhos portadores de deficiências físicas, sensoriais ou mentais e espectros autistas, desde que comprovem o fato perante a autoridade que lhe seja imediatamente superior.

É o relatório.

Conforme supramencionado, analisar-se-á neste parecer a constitucionalidade, a juridicidade e a legalidade da Proposta de Emenda à Constituição Estadual – PEC apresentada, nos âmbitos formal e material.

O primeiro ponto de análise é a **iniciativa da proposição**. No caso das PECs, o art. 41 da Constituição do Estado do Maranhão determina da seguinte forma quanto à iniciativa: *“A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:* ***I –******de um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa****; II – do Governador do Estado; III – de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, com a manifestação de cada uma delas por maioria relativa de seus membros.*

A presente PEC é **corretamente subscrita por um terço**, **no mínimo,** dos Deputados Estaduais (no caso, **quinze membros** do Legislativo Estadual subscreveram a proposição legislativa), não havendo, portanto, objeções nesta fase do processo legislativo.

Passado este ponto de análise, verifica-se que a proposta **não esbarra** **nas** **limitações ao Poder de Reforma** contidas nos §§ 1° e 5°, do art. 41 da CE/1989, e no § 2º, do art. 259, do RIALE: não está em vigor nem intervenção federal, nem Estado de Defesa ou Estado de Sítio (anormalidades institucionais); e a matéria constante na PEC Estadual em comento pode ser apresentada porquanto não houve, na atual sessão legislativa, outra PEC Estadual rejeitada ou havida por prejudicada com o mesmo objeto.

**Em que pese haver legitimidade dos parlamentares para modificar a Constituição Estadual, há restrições que obstam a aprovação da matéria.**

A Constituição Federal (e na mesma linha, a Constituição Estadual do Maranhão) apresenta determinadas matérias de iniciativa privativa (reservada ou exclusiva) de ente/agente determinado. Destaca-se, destes casos, a exclusividade ao Chefe do Executivo para a deflagração do processo legislativo (leis complementares e ordinárias):

**Constituição Federal.**

**Art. 61.** [...]

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

**c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;** [**(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)**](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art3)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm#art1)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art3)

**Constituição Estadual.**

**Art. 43.** São de iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que disponham sobre:

I – fixação e alteração dos efetivos da Policia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares;

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

III – organização administrativa e matéria orçamentária. (modificado pela Emenda à Constituição nº 056 de 17/12/2008 e nº 068 de 28/08/2013)

**IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;**

V – criação, estruturação e atribuições das Secretárias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual. (acrescido pela Emenda à Constituição nº 023, de 18/12/1998)

Nota-se que, diferentemente das emendas à Constituição – que, preservada a iniciativa, podem tratar, em regra, de qualquer assunto (observadas as limitações materiais) –, a Constituição Federal apresentou um rol de matérias que somente podem ser propostas pelo Chefe do Poder Executivo, dentre as quais está a temática dos **servidores públicos e seu regime.**

Desta forma, para escapar da impossibilidade de iniciar o trâmite de uma lei que trate sobre os temas de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, os membros do Poder Legislativo apresentam proposta de Emenda à Constituição, com o teor das matérias citadas acima, visto que não há expressamente a vedação pelas Constituições Federal e Estadual.

Sobre esta matéria, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. **I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal. II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva. III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso.**

(ADI 4154, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2010, DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE 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, Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009, DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MILITARES. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Emenda Constitucional 29/2002, do estado de Rondônia. Inconstitucionalidade. **À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar.** Precedentes. Pedido julgado procedente.

(ADI 2966, Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 06-05-2005)

Esse entendimento é também adotado pela doutrina majoritária, figurada neste texto pelo autor Alexandre de Moraes:

a iniciativa das leis que versem sobre 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 (MORAES, 2011, p. 674).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Podemos observar que não estamos, no presente caso em análise, diante de uma limitação expressa ao Poder Constituinte Derivado Reformador, mas sim de uma limitação implícita. Ou seja, existem regras claras de como o processo legislativo deve ocorrer. E essas regras não podem, por óbvio, serem subvertidas. As regras do jogo não podem ser alteradas para se chegar a resultado diverso”. (SOUZA NETO, [Gentil Ferreira](http://jus.com.br/988480-gentil-ferreira-de-souza-neto/publicacoes), ***Iniciativa para emendar a Constituição versus iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo. A burla empreendida pelo Poder Legislativo e a resposta do Poder Judiciário*;** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/31084/iniciativa-para-emendar-a-constituicao-versus-iniciativa-legislativa-reservada-do-chefe-do-poder-executivo#ixzz3e4xW7WAs>; Acesso em: 25/06/2015)

Portanto, as hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do Presidente da República, **pelos princípios da simetria e da separação de Poderes**, devem ser observadas em âmbito estadual e municipal, até mesmo para modificar a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica Municipal, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva.

Deste modo, **opina-se pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 008/2015**.

**VOTO DO RELATOR:**

Diante dos fundamentos constitucionais, legais, jurídicos e de técnica legislativa apresentada acima, opina-se pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 008/2015, em virtude do vício material de inconstitucionalidade.

É o voto.

**PARECER DA COMISSÃO:**

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votam pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 008/2015, nos termos do voto do relator.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES “DEPUTADO LÉO FRANKLIM”, em 18 de agosto de 2015.

 Deputado Marco Aurélio- Presidente

 Deputado Fábio Macêdo- Relator

 Deputado Paulo Neto

 Deputado Ricardo Rios