

17/12/1993

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 973-7 AMAPÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
ADVOGADO : ANNIBAL BARCELLOS
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A DETERMINADA CATEGORIA FUNCIONAL O REALINHAMENTO REMUNERATÓRIO DEFERIDO A SERVIDORES PÚBLICOS DIVERSOS - EXTENSÃO DESSE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - VETO REJEITADO - PROMULGAÇÃO DA LEI PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL - AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI APRESENTADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO.

- A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado.

O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO.

- O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal.

- A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam,



ADI 973-MC / AP

especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda **reconhecido** aos membros do Legislativo. O **legislador constituinte**, ao assim proceder, **certamente pretendeu repudiar a concepção regalista** de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), **que suprimiria**, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo.

- **Revela-se plenamente legítimo**, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, **mesmo** quando se tratar de projetos de lei **sujeitos** à reserva de iniciativa **de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo**, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - **que é inerente** à atividade legislativa -, **as restrições** decorrentes do **próprio** texto constitucional (CF, art. 63, I e II), **bem assim** aquela fundada na **exigência** de que as emendas de iniciativa parlamentar **sempre guardem** relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. **Doutrina. Precedentes.**

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Octavio Gallotti, **na conformidade** da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em deferir** a medida cautelar **para suspender**, até a decisão final da ação, **a eficácia** do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 98, de 01/09/1993, do Estado do Amapá. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 17 de dezembro de 1993.



CELSO DE MELLO - RELATOR

17/12/1993

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 973-7 AMAPÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
ADVOGADO : ANNIBAL BARCELLOS
REQUERIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): O Governador do Estado do Amapá ajuíza ação direta de inconstitucionalidade, impugnando o parágrafo único do art. 2º da Lei estadual nº 98/93, que dispõe:

"Fica estendido à categoria de Fiscal de Tributos, e Auxiliar de Fiscal, o realinhamento nos mesmos índices concedidos ao Grupo da Polícia Militar e Corpo de Bombeiro, como Anexo VII da Lei." (grifei)

A regra questionada resultou de emenda parlamentar ao projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que, aprovada pela Casa Legislativa, sofreu o veto do Governador do Estado. Tendo sido o veto posteriormente rejeitado, o dispositivo em questão - resultante da mencionada emenda de iniciativa parlamentar - veio a ser promulgado pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Amapá.



Sustenta-se que o preceito legal questionado **transgrediu** as normas inscritas nos arts. 2º, 25, 61, § 1º, II, "a" e "c", e 63, I, **todos** da Constituição Federal.

Requer, o autor, **por fim**, a concessão de medida liminar, **argumentando**, para efeito de demonstrar o pressuposto do "*periculum in mora*", que a norma em referência **sujeita** o Estado a **gravames financeiros indevidos**, com sérias repercussões no plano da administração orçamentária, **eis** que os recursos necessários à satisfação dos encargos criados **não encontram** previsão na Lei de Orçamento, **gerando** situação apta a provocar "*tumulto e confusão na Administração dos Negócios Públicos*".

Para decidir sobre a suspensão cautelar da eficácia do dispositivo ora impugnado, **submeto** esse pleito ao E. Plenário desta Suprema Corte.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'R' followed by a horizontal line extending to the right.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):

Sustenta-se a inconstitucionalidade de preceito introduzido em lei estadual, que, editada pelo Estado do Amapá, teve por finalidade o reajuste da remuneração dos servidores públicos locais, a correção e reestruturação das tabelas de vencimentos e a revisão de vantagens pecuniárias.

O autor da presente ação direta alega que a norma ora impugnada, ao veicular tema inerente ao regime jurídico dos servidores públicos estaduais e ao majorar a despesa global prevista em projeto de iniciativa reservada ao Governador do Estado, teria ofendido o postulado da separação de poderes e desrespeitado princípios fundamentais, que, inscritos na Carta Política, regem o processo de formação das leis.

A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória pelas unidades federadas.

A natureza especial que assume a cláusula referente à iniciativa reservada das leis caracteriza, em nosso sistema de



direito, **derrogação que excepciona** o princípio geral da legitimação concorrente para a instauração do processo de formação das espécies legislativas.

O **desrespeito** à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito **traduz vício jurídico cuja ocorrência** reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, **apta a infirmar a própria integridade** do ato legislativo eventualmente editado.

No **caso presente**, a norma questionada - **que estende a determinada categoria** de servidores públicos civis **tratamento remuneratório** fundado **nos mesmos** índices outorgados aos integrantes da Polícia Militar - **decorreu de emenda** introduzida na instância parlamentar, por Deputado Estadual, **durante** a tramitação do processo legislativo.

Não obstante o veto governamental, a Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, **ao rejeitá-lo**, fez promulgar, **por intermédio** de seu Presidente, **a regra que se consubstancia no parágrafo único** do art. 2º da Lei estadual nº 98/1993.

Argumenta, o autor, que a norma impugnada, **sobre acarretar** aumento da despesa **originalmente** prevista no projeto de lei - **o que é vedado** pelo art. 63, I, da Constituição Federal - ,



traduz, ainda, **usurpação da iniciativa reservada**, na matéria, **ao Chefe do Poder Executivo**, "ex vi" do art. 61, § 1º, II, "a" e "c", da Constituição Federal.

Além do inequívoco aumento da despesa global prevista, **provocado** pela emenda parlamentar referida, **há, ainda, a considerar a circunstância** de que a norma impugnada **veicula** matéria que se submete **ao exclusivo** poder de iniciativa do Chefe do Executivo estadual.

Com efeito, a norma em causa, **derivada** de emenda de iniciativa parlamentar, **gerou** aumento da despesa pública originariamente prevista no projeto **encaminhado** pelo Poder Executivo local, **com o que incidiu** em domínio constitucionalmente reservado à discricção do Governador do Estado.

Pela norma legal ora questionada, **estendeu-se**, por iniciativa **exclusivamente** parlamentar, **a servidores** do Poder Executivo (Fiscal de Tributos e Auxiliar de Fiscal), **o mesmo realinhamento remuneratório** outorgado ao Grupo da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.

Segundo consta dos autos, o Governador do Estado, **buscando efetivar** a recomposição salarial dos servidores públicos



militares estaduais, propôs - e obteve da Assembléia Legislativa local - um "realinhamento" da remuneração policial militar em 35% (trinta e cinco por cento), "perfazendo um total de 96% (noventa e seis por cento), em agosto, e 213% (duzentos e treze por cento), no mês de setembro" (fls. 11).

A regra que vem de ser impugnada - e introduzida mediante emenda parlamentar -, ao estender esses mesmos índices percentuais à categoria funcional dos agentes do Fisco Estadual - índices que não haviam sido propostos pelo Chefe do Poder Executivo -, causou inquestionável majoração da despesa pública, em clara ofensa ao que prescreve - e veda - o art. 63, inciso I, da Constituição da República.

Vê-se, portanto, que o tema suscitado na presente ação direta de inconstitucionalidade concerne ao alcance do poder de emenda conferido ao Legislativo na apreciação de proposições que veiculam, como sucede na espécie, normas relativas a matérias reservadas, quanto à sua iniciativa, ao Chefe do Poder Executivo.

O exercício do poder de emenda constitui, quando concretamente manifestado, um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas.



Trata-se de prerrogativa, que, por ser inerente à função legislativa do Estado, qualifica-se como poder de índole eminentemente constitucional.

O poder de emendar, nada mais sendo do que uma projeção do próprio poder de legislar, sofre, em função da matriz constitucional que lhe confere suporte jurídico, apenas as limitações definidas no texto da Carta Política.

O saudoso Ministro THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, ao versar esse tema em sede de controle normativo abstrato, salientou (RDA 97/213):

"(...) Pode-se dividir em três a orientação doutrinária sobre o poder de emenda. A primeira entende que a função de emendar é inerente à função legislativa. A segunda, que o poder de emenda é limitado, é preciso ter afinidade lógica com o projeto. E a terceira é que vincula o poder de emenda ao poder de iniciativa (...)."

A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado, "que eliminaria, na prática, o poder de emenda das Assembléias" (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348).



Dentro desse contexto, a Constituição Federal, ao definir o âmbito de atuação do poder de emendar, **elasteceu**, significativamente - **inclusive** em tema de direito orçamentário e de organização judiciária -, a **possibilidade** do exercício dessa prerrogativa parlamentar.

No que concerne aos projetos de iniciativa reservada, a Carta Política **estabeleceu** uma única restrição, **vedando as emendas que possam gerar aumento da despesa global** prevista. **Especificamente** no que se refere às proposições dos Tribunais, essa proibição **somente** alcança, nos termos do art. 63, II, da Lei Fundamental, os projetos que versem a organização dos serviços administrativos estruturados em suas respectivas Secretarias.

Esse particular aspecto da questão foi recentemente **analisado** em decisão unânime do **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, que, **ao reconhecer a emendabilidade** dos projetos de lei submetidos à iniciativa exclusiva dos Tribunais, **acentuou a única restrição** incidente sobre o poder **deferido** aos membros da Assembléia Legislativa - **a vedação** ao oferecimento de emendas, que, em **matéria** de organização dos serviços administrativos das Cortes judiciárias, **impliquem majoração** da despesa prevista:

" (...) ACÓRDÃO QUE DECLAROU A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA, AO FUNDAMENTO DE HAVER ELA RESULTADO DE



EMENDA A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO, NO CURSO DO TRÂMITE LEGISLATIVO.

Decisão insustentável, já que a iniciativa de lei constitui mero pressuposto objetivo vinculatório do procedimento legislativo, que se exaure no impulso dado pelo Poder competente, sem o efeito de reduzir a atuação do Poder Legislativo a uma simples aprovação ou rejeição.

Caso em que, ademais, a emenda, além de não acarretar aumento de despesa, versa matéria que não se insere na organização dos serviços administrativos do Tribunal, encontrando-se afastado, por isso, o único óbice constitucional que se lhe poderia antepor, previsto no art. 63, II, da Carta de 1988."


(RE 140.542/RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - DJU de 05/10/93)

Esse novo tratamento constitucional dispensado ao poder de emenda parlamentar, mesmo naquelas hipóteses que envolvam projetos de lei submetidos à cláusula de reserva de iniciativa, mereceu, de MICHEL TEMER ("Elementos de Direito Constitucional", p. 139, 5ª ed., 1989, RT), correta apreciação:

"O art. 63, I e II, inadmite emendas aos projetos de lei que aumentem a despesa prevista nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República e naqueles referentes à organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Emendas que não aumentem a despesa poderão ser oferecidas?

Parece-nos que sim. Mesmo que se modifique, pela emenda, o objetivo desejado pelo proponente, ao dar início ao processo de formação da lei. O que a Constituição confere, ao reservar iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível



imediatamente infraconstitucional. Só não pode, por emenda, aumentar a despesa no projeto." (grifei)

Desse modo, a nova Constituição repeliu a interpretação - que certa vez prevaleceu nesta Corte (RF 165/155) - no sentido de que, sendo, o poder de emenda, corolário do poder de iniciativa, resultava inadmissível qualquer alteração, pela instância parlamentar, dos projetos decorrentes da competência privativa dos outros poderes ou órgãos.

Esse entendimento, contudo, não prosperou. Daí a observação de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/105, 1992, Saraiva):

"A Constituição vigente admite a apresentação de emendas aos projetos de iniciativa reservada, desde que não aumentem a despesa prevista. Segue, portanto, a linha traçada pelo Ato Institucional de 9 de abril de 1964 (art. 5º), reiterada pelo de n. 2, de 27 de outubro de 1965 (art. 4º, parágrafo único), e mantida no direito anterior (Emenda n. 1/69, art. 57, parágrafo único). Assim, hoje não mais cabe discussão. Desde que a emenda não aumente a despesa globalmente prevista, é ela cabível.

A atual Constituição estendeu a regra à iniciativa reservada a outros órgãos que não o Presidente da República. Com isto, a Constituição permite a ingerência parlamentar na própria organização dos serviços administrativos dos tribunais federais, o que não parece justificado. Ao contrário, para a independência e certamente para a melhor qualidade dos serviços conviria denegar-se essa intervenção." (grifei)



É preciso ter presente, neste ponto, a advertência do saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL (RTJ 36/385):

"(...) A Assembléia não pode ficar reduzida ao papel de dizer *sim* e *não*, como se fosse - frase conhecida - *composta* de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode *introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo.*" (grifei)

Essa mesma preocupação em torno das funções institucionais do Poder Legislativo - **que não pode ser visto nem qualificado** como instrumento de chancela das pretensões normativas deduzidas **por outros** órgãos do Estado - **foi externada** por esta Suprema Corte, **quando do julgamento do RE 60.755/MT**, Rel. Min. ADAUCTO CARDOSO, **ocasião** em que se deixou assentado, **em explícita proclamação**, que "A atribuição conferida aos Tribunais de Justiça de enviarem projetos de lei ao Legislativo não exclui o poder de emenda, nem o de veto" (RDA 102/261).

Igual orientação foi perfilhada, por esta Corte, ao ensejo do julgamento do RMS 9.315/RJ, Rel. Min. PRADO KELLY, em **decisão** que restou consubstanciada em acórdão assim ementado (RTJ 37/113):

"A atribuição conferida aos Tribunais, de proporem ao Legislativo competente a criação ou extinção de



cargos em seus serviços e a fixação dos respectivos vencimentos (...) importa em 'poder de iniciativa' **que não exclui nem o 'poder de emenda', inerente às funções da legislatura, nem o 'poder de veto', essencial à dinâmica do regime presidencial.**" (grifei)

A extração constitucional do poder de emenda, de outro lado, **não permite presumir a existência de vedações que não as decorrentes de cláusula constitucional explícita, como a que resulta** - presente o contexto em exame - da norma inscrita no art. 63, inciso I, da Constituição da República, **ressalvado o entendimento que esta Corte já proclamou (ADI 574/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJU de 08/06/93) de que se revela implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência com o objeto da proposta.**

A tese sustentada pelo autor - **motivada pelo aumento de despesa global resultante de emenda de iniciativa parlamentar - reveste-se de plausibilidade jurídica e encontra fundamento na própria jurisprudência desta Corte, que, defrontando-se com questões virtualmente idênticas, e tendo presente a cláusula inscrita no art. 25 da Lei Fundamental, proclamou a vinculação dos Estados-membros ao modelo federal pertinente ao processo de formação das leis, inclusive no que concerne às restrições decorrentes dos arts. 61,**



§ 1º, e 63 da Carta Política (ADI 805-MC/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 21, 25, 26, 27, 32 E 33 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, DE 21 DE SETEMBRO DE 1989.

Normas que, por disporem, sem exceção, sobre servidores públicos do Estado, padecem do vício de inconstitucionalidade formal, por inobservância do princípio da reserva da iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, corolário do postulado da separação dos poderes, imposto aos Estados pelo art. 25 da CF/88 e, especialmente, ao constituinte estadual, no art. 11 do ADCT/88, combinados, no presente caso, com o art. 61, parágrafo 1º, alíneas 'a' e 'c', da mesma Carta."
(ADI 89/MG, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - grifei)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAUTELAR. INCS. VI, VII, VIII E IX, DO ART. 16, DA LEI ESTADUAL Nº 1.137, DE 14 DE SETEMBRO DE 1992. ALEGADA AFRONTA AOS ARTS. 61, § 1º, II, 'A' E 'C', E ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Plausibilidade da increpação, tendo em vista tratar-se de dispositivos resultantes de emenda da Assembléia, acarretadora de aumento de despesa, a projeto de lei que lhe foi enviado pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício de competência legislativa privativa.

Concorrência do 'periculum in mora', consistente na possibilidade de virem a ser efetuados pagamentos de vantagens funcionais indevidas.

Cautelar deferida."

(ADI 816-MC/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - grifei)

"Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 - impõem-se à observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que é princípio fundamental



ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas.”
(ADI 872-MC/RS, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - grifei)

Demonstrada a ocorrência do “fumus boni iuris”, impõe-se ressaltar que também concorre, na hipótese - **a partir** do próprio conteúdo material da norma impugnada -, **a situação caracterizadora** do “periculum in mora”.

Demais disso, razões de conveniência - **já reconhecidas** em hipóteses semelhantes (ADI 766-MC/RS e ADI 774-MC/RS, **de que fui** Relator) -, **decorrentes** da necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local, **recomendam** a concessão do provimento cautelar ora postulado.

Sendo assim, e pelas razões expostas, **defiro** a medida liminar, **para suspender**, cautelarmente, **a eficácia** do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 98, de 1º/09/1993, do Estado do Amapá, **até** o julgamento final da presente ação direta.

É o meu voto.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 973-7**

PROCED.: AMAPÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

ADV.: ANNIBAL BARCELLOS

REQDO.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 25.11.93.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu a medida cautelar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 98, de 01.9.93, do Estado do Amapá. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Marco Aurélio. Plenário, 17.12.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário